DIE STAATSRECHTLICHE STELLUNG DES RECHNUNGSHOFS VON BELGIEN UND DES BUNDESRECHNUNGSHOFS

Jürgen Ruhfus

1964

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547227_0050

DIE STAATSRECHTLICHE STELLUNG DES RECHNUNGSHOFS VON BELGIEN UND DES BUNDESRECHNUNGSHOFS

Inaugural - Dissertation

zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der Rechte
durch die Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät
der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster

vorgelegt von

Jürgen Ruhfus

aus Bochum

1965

Dissertations-Druckerei Charlotte Schön, München 23, Belgradstr. 11, Tel. 361402

1. Berichterstatter: Prof. Dr. Klein
2. Berichterstatter: Hon. -Prof. Dr. Pagenkopf
Dekan: Prof. Dr. Timm
Tag der mündlichen Prüfung: 18. Dezember 1964

UNIVERSITEITSBIBLIOTHEEK - LEIDEN

INHALTSVERZEICHNIS

Schrifttumsverzeichnis 5
Abkürzungsverzeichnis 14
Einleitung 15

ERSTER TEIL: Einrichtung und Tätigkeit des Rechnungshofs von Belgien und des Bundesrechnungshofs 16

Erster Abschnitt: Der Rechnungshof von Belgien 18

A. Die Einrichtung des obersten belgischen Prüfungsorgans 18
I. Die Selbständigkeit des Rechnungshofs gegenüber der Exekutive 18
II. Der kollegiale Aufbau 21
B. Die Tätigkeit des obersten belgischen Prüfungsorgans 24
I. Die Kontrolltätigkeit 24
a) Gegenstand und Ziel der Kontrolle 24
b) Die Auswirkungen der Kontrolle 26
1) Die Visakontrolle 26
2) Die rechtsprechenden Aufgaben 28
3) Die Beteiligung des Rechnungshofs an der parlamentarischen Kontrolle 32
c) Die Kontrolle der öffentlichen Einrichtungen 35
II. Sonderaufgaben des Rechnungshofs von Belgien 37

Zweiter Abschnitt: Der Bundesrechnungshof 37

A. Die Einrichtung des obersten Prüfungsorgans der Bundesrepublik Deutschland 37
I. Die Selbständigkeit des Bundesrechnungshofs 37
II. Der innere Aufbau des Bundesrechnungshofs 40
B. Die Tätigkeit des obersten Prüfungsorgans der Bundesrepublik Deutschland 44
I. Die Finanzkontrolle des Bundesrechnungshofs 44
a) Die Begriffe Finanzkontrolle, Verwaltungskontrolle und Verfassungskontrolle 44
b) Gegenstand und Ziel der Finanzkontrolle 47
c) Die Auswirkungen der Finanzkontrolle 50
1) Die Ergebnisse der Verwaltungskontrolle 51
2) Die Ergebnisse der Verfassungskontrolle 52
d) Die Kontrolle der privatrechtlichen Gesellschaften, an denen der Bund beteiligt ist, und der juristischen Personen des öffentlichen Rechts 53

II. Die Sonderaufgaben des Bundesrechnungshofs 54
a) Die Erstattung von Gutachten 54
b) Die Mitwirkung beim Erlaß von Vorschriften über die Rechnungslegung 56
c) Besondere Aufgaben des Präsidenten des Bundesrechnungshofs 57

Dritter Abschnitt: Gegenüberstellung von Einrichtung und Tätigkeit des Rechnungshofs von Belgien und des Bundesrechnungshofs 57

ZWEITER TEIL: Die Stellung des Rechnungshofs von Belgien und des Bundesrechnungshofs im Staatsaufbau 62

Erster Abschnitt: Die Unzulänglichkeit der funktionellen Untersuchung 63

Zweiter Abschnitt: Der Standort des Rechnungshofs von Belgien 67

A. Der Rechnungshof - ein Hilfsorgan des Parlaments 67

B. Die gerichtlichen Merkmale des Rechnungshofs 69

C. Das Ergebnis der Untersuchung für den Rechnungshof von Belgien 74

Dritter Abschnitt: Der Standort des Bundesrechnungshofs 74

A. Das oberste Prüfungsorgan der Bundesrepublik - ein Organ der Legislative ? 75
I. Die Unabhängigkeit des Bundesrechnungshofs gegenüber Exekutive und Legislative 76
II. Die Berichterstattung des Bundesrechnungshofs an Parlament und Regierung 76
III. Die Vorlage der Prüfungsergebnisse über die Bundesregierung und die Ernennung der Mitglieder durch die Exekutive 80

B. Die gerichtlichen Merkmale des Bundesrechnungshofs 82
I. Die sachliche und persönliche Unabhängigkeit der Prüfer 84
II. Die Ermessensfreiheit des Bundesrechnungshofs, sein Verfahren zu gestalten 85
III. Das rechtliche Gehör des Geprüften 88

C. Der Bundesrechnungshof - ein Organ der Exekutive? 89

D. Der Bundesrechnungshof - Träger einer vierten Gewalt? 94

E. Das Ergebnis der Untersuchung für den Bundesrechnungshof 96

Schlußbetrachtung 97

SCHRIFTTUMSVERZEICHNIS

Amerijckx	Frans R. Amerijckx, Het Rekenhof in Belgie, Brüssel 1947.
Attributions	"Attributions de l'Institution supérieure de contrôle en ce qui concerne les recettes", Bericht des Rechnungshofs von Belgien, enthalten in: 111e Congrès international des institutions supérieures de contrôle des finances publiques. Maschinenschriftliche Veröffentlichung des Rechnungshofs von Belgien, Brüssel 1959.
Bank, Eigenständigkeit	Bernhard Bank, Über die Eigenständigkeit des Rechnungshofes zwischen Parlament und Regierung, Die öffentliche Verwaltung, 1962, S. 526 ff.
Bank, Prüfungszuständigkeit	Derselbe, Prüfungszuständigkeit der Rechnungshöfe, Der öffentliche Haushalt 1955, S. 206 ff.
Bank, Stellung	Derselbe, Die Stellung und Aufgabe der Rechnungshöfe im neuen deutschen Staatswesen, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Band 111, 1954/55, S. 512 ff.
Bank, Umfang	Derselbe, Über Umfang und Grenzen der Finanzkontrolle der Rechnungshöfe, Archiv des öffentlichen Rechts NF Bd. 41, Tübingen 1955/56, S. 261 ff.
Bank, Zusammenarbeit	Derselbe, Die Zusammenarbeit von Parlament und Rechnungshof, Finanzarchiv, Band 15, 1954/55, S. 523 ff.
Beckensträter	Friedrich Wilhelm Beckensträter, Die Stellung der Rechnungshöfe im System der Dreiteilung der Staatsgewalt, Diss. Frankfurt/M., 1961.
Belgique Judiciaire	Belgique Judiciaire, Brüssel 1880.
Bellardi	Werner Bellardi, Die staatsrechtliche Entlastung nach preußischem und Reichsstaatsrecht, Tübingen 1910.
Beltjens	Gustave Beltjens, La constitution belge revisée, Lüttich 1894.
Berta	J. Berta, Ernest Vandeveld, Code des Lois politiques et administratives, Brüssel 1950.
Bieberstein	Fritz Freiherr Marschall v. Bieberstein, Die Verantwortlichkeit der Reichsminister, in Gerhard Anschütz, Richard Thoma, Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Tübingen 1930, Band I, S. 520 ff.

Bivort	J.B. Bivort, Commentaire sur la Constitution Belge, Brüssel 1858.
Blatter	Werner Blatter, Die Entwicklung des staatlichen Rechnungsprüfungswesens und der verfassungsrechtlichen Stellung der Rechnungshöfe in Deutschland und Frankreich, Diss. Mainz 1952.
Britz	M.J. Britz, Loi organique de la Cour des Comptes, Brüssel 1847.
Cambier	P. Cambier, Le Contrôle des établissements publics par la Cour des Comptes, Auszug aus der Ausgabe der "Revue d'Economie agricole et alimentaire" vom Februar 1944.
Colloque des Cours des Comptes	Colloque des Cours des Comptes de l'Europe Occidentale, maschinenschriftliche Veröffentlichung des Rechnungshofs von Belgien, Brüssel 1958.
Cour des Comptes	La Cour des Comptes, maschinenschriftliche Veröffentlichung des Rechnungshofs von Belgien, Brüssel (ohne Datum).
Cours des Comptes et institutions	Les Cours des Comptes et les institutions supérieures de contrôle des finances publiques en France et à l'Etranger, Statistiques et études financières, Paris, April 1960.
Czoerning	Carl Frhr. v. Czoerning, Budget, Staatsrechnung und Controle in Österreich, Preußen, Sachsen, Bayern, Württemberg, Baden, Frankreich und Belgien, Wien 1866.
Dahlgrün	Hans Georg Dahlgrün, Die staatliche Finanzkontrolle, Staats- und verwaltungswissenschaftliche Beiträge herausgegeben von der Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer, 10 Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer, Stuttgart 1957, S. 227 f.
Denkschrift	Denkschrift des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Juni 1952, abgedruckt in der Sammlung: "Die Rechtsstellung des Bundesverfassungsgerichts" (Denkschriften, Stellungnahmen und Gutachten) herausgegeben vom Bundesjustizministerium, S. 3 ff.
De Putter	Jos. De Putter, La constitution de la libre Belgique, Brüssel 1945.

Dithfurth	Th. v. Ditfurth, Zur Geschichte der Königlich Preußischen Oberrechnungskammer, Berlin 1909.
Draht	Martin Draht, Die Gewaltenteilung im heutigen deutschen Staatsrecht, Faktoren der Machtbildung, Schriften des Instituts für Politische Wissenschaften, Band II, Berlin 1952, S. 99 ff.
Forsthoff	Ernst Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 8. Aufl., München und Berlin 1961.
Fraipont	Paul Fraipont, La cour des comptes en Belgique, Brüssel 1931.
Frédéricq	Louis Frédéricq, Traité de droit commercial belge, Gent 1946.
Geiger	Willi Geiger, Das Gesetz über das Bundesverfassungsgericht vom 12. März 1951, Kommentar, Frankfurt 1952.
Groß	Werner Groß, Betrachtungen, Deutsches Verwaltungsblatt 1956, S. 261.
Haaser	Franz Haaser, Die Rechnungshöfe und ihre Beziehungen zu Exekutive und Legislative, Der öffentliche Haushalt 1954, S. 115 ff.
Hamann	Andreas Hamann, Das Grundgesetz, Kommentar, Berlin - Neuwied - Darmstadt 1956.
Härtig, Entwicklung	H. Härtig, Entwicklung und Grundfragen der Haushaltskontrolle, Deutsches Verwaltungsblatt 1951, S. 393 ff.
Härtig, Stellung	Derselbe, Zur Stellung der Rechnungshöfe, Deutsches Verwaltungsblatt 1955, S. 173 ff.
Hatschek-Kurtzig	Julius Hatschek, Paul Kurtzig, Deutsches und Preußisches Staatsrecht, 2. Aufl., Berlin 1930.
Heckel	M. v. Heckel, Das Budget, Leipzig 1898.
Heinig, Budget	Kurt Heinig, Das Budget, Tübingen 1949.
Heinig, Budgetkontrolle	Derselbe, Budgetkontrolle, Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Band II, Göttingen 1959, S. 441 ff.
Heinig, Haushaltskontrolle	Derselbe, Haushaltskontrolle, in Wilhelm Gerloff, Fritz Neumark, Handbuch der Finanzwissenschaft Band I, Tübingen 1952, S. 670 ff.

Heinig, Rechnungshöfe	Kurt Heinig, Die Rechnungshöfe und ihr Verhältnis zu Exekutive und Legislative im internationalen Vergleich, Der öffentliche Haushalt 1954, S. 131 ff.
Hertel	(ohne Vornamen) Hertel, Die Preußische Oberrechnungskammer, Berlin 1884.
Hertel, Guido	Guido Hertel, Wie der Rechnungshof die Staatsfinanzen kontrolliert, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25.1.61, S. 11.
Hettlage, Finanzpolitik	Karl Maria Hettlage, Finanzpolitik und Finanzrecht, Grundsätzliche Überlegungen zur Neuordnung des Bundesfinanzrechts I. Die öffentliche Verwaltung 1955, S. 1 ff. - dto. - II. Die öffentliche Verwaltung 1955, S. 33 ff.
Hettlage, Finanzverfassung	Derselbe, Die Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung, Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer, Heft 14, 1956, S. 2 ff.
Huber	Ernst Rudolf Huber, Die institutionelle Verfassungsgarantie der Rechnungsprüfung, Festschrift für Nikisch, S. 331 f., Tübingen 1958.
Ipsen, Referat	H.P. Ipsen, Empfiehlt es sich, die vollständige Selbstverwaltung aller Gerichte im Rahmen des Grundgesetzes gesetzlich einzuführen? Referat 40. Deutscher Juristentag, Band II, S. C 5.
Jellinek, Georg	Georg Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., Bad Homburg v.d.H. 1960.
Jellinek, Walter	Walter Jellinek, Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Offenburg 1948.
Kern	Eduard Kern, Selbstverwaltung der Gerichte? Archiv des öffentlichen Rechts, Band 79 (Band 40 N.F.) Tübingen 1953/54, S. 87 ff.
Klein, Franz	Franz Klein, Grundgesetz und Haushaltskontrolle. Die öffentliche Verwaltung, 1961, S. 805 ff.
Klein, Friedrich	Friedrich Klein, Zulässigkeit und Grenzen "gegenwartsnaher" Prüfung durch den Bundesrechnungshof, Finanzarchiv Bd. 23, 1963, S. 105 ff.
Koehler	Alexander Koehler, Verwaltungsgerichtsordnung vom 21. Januar 1960, Berlin und Frankfurt 1960.

Korte	Heinrich Korte, Zur Stellung der Rechnungshöfe - Staatsrechtliche Bemerkungen zur Änderung der vorläufigen Niedersächsischen Verfassung, Juristenzeitung 1956, S. 684 ff.
Küchenhoff	Günther und Erich Küchenhoff, Allgemeine Staatslehre, 4. Aufl., Stuttgart und Köln 1960.
La reforme	Centre d'études pour la reforme de l'Etat, La reforme de l'Etat, Band II, Brüssel.
Les Nouvelles	Les Nouvelles, Corpus Juris Belgici, Lois politiques et administratives, Band III, Brüssel 1939.
Loening	Hellmuth Loening, Der ministerialfreie Raum in der Staatsverwaltung, Deutsches Verwaltungsblatt 1954, S. 173 ff.
v. Mangoldt	Hermann v. Mangoldt, Das Bonner Grundgesetz, Berlin und Frankfurt 1953.
v. Mangoldt-Klein	Hermann v. Mangoldt, Friedrich Klein, Das Bonner Grundgesetz, 2. Aufl., Berlin und Frankfurt 1957/59.
Maunz-Dürig	Theodor Maunz, Günter Dürig Grundgesetz (Kommentar), 5. Lieferung, München und Berlin 1961.
Manzig	Hansjürgen Manzig, Die staatsrechtliche Stellung des Bundesrechnungshofs, Diss. Köln 1954.
Merkl	Adolf Merkl, Allgemeines Verwaltungsrecht, 1927.
Meyer	Alois Mayer, Der Prüfungsdienst für die Deutsche Bundesbahn, Der Eisenbahnfachmann, Heft 21, 1958, S. 483 ff.; Heft 22, 1958, S. 506 ff.; Heft 23, 1958, S. 531 ff.; Heft 24, 1958, S. 555 ff.
Mission	Mission de la Cour des Comptes, Veröffentlichung des Rechnungshofs, Brüssel (ohne Datum).
Moniteur	Moniteur Belge, Brüssel
Mosler	Hermann Mosler, Die auswärtige Gewalt im Verfassungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Festschrift für Bilfinger, Berlin/Köln 1954, S. 243 ff.

Moyens	"Moyens Institutionnels propres à assurer l'indépendance des corps chargés du contrôle supérieur des finances publiques", Bericht des belgischen Rechnungshofs enthalten in: "11^{e} Congres international des institutions supérieures de contrôle des finances publiques", maschinenschriftliche Veröffentlichung des Rechnungshofs von Belgien, Brüssel 1956, S. IV 1 ff.
Nawiasky	H. Nawiasky, Allgemeine Staatslehre, Band II, Einsiedeln - Zürich - Köln, 1955.
Nawiasky-Leusser	H. Nawiasky, Claus Leusser, Die Verfassung des Freistaates Bayern vom 2.12.1946, Systematischer Überblick und Handkommentar, München - Berlin 1948.
Neuschler	Alfred Neuschler, Organisatorische Stellung der Gerichte, Die öffentliche Verwaltung, 1950, S. 710 ff.
Obermayer	Klaus Obermayer, Verwaltungsakt und innerdienstlicher Rechtsakt, Stuttgart, München, Hannover 1956.
Pandectes Belges	Pandectes Belges, "Cour des Comptes", Band 27, S. 782 ff. Brüssel 1888.
Parisis et	(ohne Vornamen) Parisis et (ohne Vornamen) De Visscher.
De Visscher	Pouvoir juridictionnel de la Cour des Comptes, Receuil de Jurisprudence du droit administratif et du Conseil d'Etat, Brüssel 1948, S. 77 ff.
Peters, Gewaltentrennung	Hans Peters, Die Gewaltentrennung in moderner Sicht, Köln - Opladen 1954.
Peters, Lehrbuch	Derselbe, Lehrbuch der Verwaltung, Berlin - Göttingen - Heidelberg 1949.
Peucker	Herbert Peucker, Grundfragen neuzeitlicher Finanzkontrolle, Göttingen 1952.
Peucker, Demokratie	Derselbe, Demokratie und Finanzkontrolle, Deutsches Verwaltungsblatt, 1950, S. 289 ff.
Plog-Wiedow	Ernst Plog, Alexander Wiedow, Das Bundesbeamtengesetz, Kommentar, Luchterhand Verlag 1958.
Pölitz	Karl Heinrich Ludwig Pölitz, Die europäischen Verfassungen seit dem Jahre 1789, Band II, Leipzig 1833.

Répertoire	Emile Brunet, Jean Servais et Charles Resteau, Répertoire pratique du droit belge, Band 3, Brüssel - Paris 1949.
Ridder	Helmut K.J. Ridder, Empfiehlt es sich, die vollständige Selbstverwaltung aller Gerichte im Rahmen des Grundgesetzes gesetzlich einzuführen? Gutachten 40. Deutscher Juristentag, Tübingen 1953, Band I, S. 93 ff.
Rönne - Zorn	Ludwig v. Rönne, Philipp Zorn, Das Staatsrecht der Preußischen Monarchie, 5. Aufl., Band III, Leipzig 1915.
Saemisch, Kontrolle	Friedrich Saemisch, Die Kontrolle der staatlichen Finanzwirtschaft, Berlin 1931.
Saemisch, Kontrollwesen	Derselbe, Das Kontrollwesen und die Entlastung, in Gerhard Anschütz, Richard Thoma, Handbuch des deutschen Staatsrechts, Tübingen 1930/32, Band II, S.446 ff.
Saemisch, Rechnungshof	Derselbe, Der Rechnungshof des Deutschen Reichs nach der Novelle zur Reichshaushaltsordnung Deutsche Juristen-Zeitung 1934, S. 172 ff.
Saemisch-Stengel	Friedrich Saemisch, (ohne Vornamen) Stengel, "Kontrollrecht", Artikel in Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, Berlin-Leipzig 1928, S. 703 ff.
Schacht	Hjalmar Schacht, Abrechnung mit Hitler, Hamburg - Stuttgart 1948.
Schäffer	Fritz Schäffer, Ansprache anläßlich der Einweihung des neuen Dienstgebäudes des Bundesrechnungshofs, Der öffentliche Haushalt 1954, S. 9 ff.
Scheuner	Ulrich Scheuner, Die Selbständigkeit und Einheit der Rechtspflege, Die öffentliche Verwaltung 1953, S. 517 ff.
Schmökel	Hermann Schmökel, Die Entstehung des Oberrechnungskammergesetzes vom 27. März 1872 und das Preußische Budgetrecht, Berlin 1932.
Schneider	Franz Schneider, Die Staatskontrolle in Bayern, München 1948.
Schulze-Wagner	R. Schulze, E. Wagner, Reichshaushaltsordnung, Kommentar, 3. Aufl., Berlin 1934.

Sinave	Edmond Sinave, Cours de finances publiques, Brüssel 1930.
Smend	Rudolf Smend, Verfassung und Verfassungsrecht, München - Leipzig 1928.
Stengel - Winzerling	(ohne Vornamen) Stengel, M. Winzerling Rechnungsprüfung und Rechnungshof, Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Jena 1925, Band VI, S. 1173.
Stier-Somlo, Reichstag	Fritz Stier-Somlo, "Der Reichstag", in Gerhard Anschütz, Richard Thoma, Handbuch des deutschen Staatsrechts, Tübingen 1930, Band I, S. 381 ff.
Stier-Somlo, Übersicht	Derselbe, "Übersicht über die Zuständigkeit des Deutschen Reichstags", in Gerhard Anschütz, Richard Thoma, Handbuch des deutschen Staatsrechts, Tübingen 1930, Band I, S. 407 ff.
Strempel	Karl Strempel, Der Rechnungshof des Deutschen Reichs, Diss. Erlangen 1931.
Thil-Lorrain	(ohne Vornamen) Thil-Lorrain, Traité élémentaire des institutions constitutionnelles en vigueur en Belgique, Tournai 1864.
Thoma, Grundbegriffe	Richard Thoma, Grundbegriffe und Grundsätze, in Gerhard Anschütz, Richard Thoma, Handbuch des deutschen Staatsrechts, Tübingen 1932, Band II, S. 108 ff.
Thonissen	J.J. Thonissen, La constitution belge, 2. Auflage, Brüssel 1876.
Thrän	W. Thrän, Der Rechnungshof des Deutschen Reichs, "Der Tag" vom 13. Februar 1909, Berlin.
Ulsmann	Siegfried Ulsmann, Die geschichtliche Entwicklung der obersten staatlichen Finanzkontrollbehörde im Bundesgebiet, Der öffentliche Haushalt, 1960, S. 24 ff.
Vaernewijck	(ohne Vornamen) Vaernewijck, "La responsabilité des agents comptables maniant des fonds du trésor public et la mise en oeuvre de cette responsabilité", Vortrag abgedruckt in Colloque des Cours des Comptes de l'Europe Occidentale, maschinenschriftliche Veröffentlichung des Rechnungshofs von Belgien, Brüssel 1958, S. 73 ff.

Vialon, Haushaltsrecht	Friedrich Karl Vialon, Haushaltsrecht, 2. Aufl., Berlin - Frankfurt 1959.
Vialon, Streitfragen	Derselbe, Streitfragen der öffentlichen Finanzkontrolle, Finanzarchiv N.F. Bd. 22, 1962, Seite 1 ff.
Vocke	(ohne Vornamen) Vocke, Über den Rechnungshof mit besonderer Rücksicht auf das Deutsche Reich, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 1876, Band 32, S. 479 ff. (der Artikel ist anonym erschienen, Bellardi S. VII gibt an, daß er von Vocke geschrieben wurde).
Wacke, Finanzwesen	Gerhard Wacke, Das Finanzwesen der Bundesrepublik, Tübingen 1950.
Wacke, Gutachten	Derselbe, Die Erstattung von Gutachten durch den Bundesfinanzhof, Archiv des öffentlichen Rechts, 83. Band (44. Band N.F.) 1958, S. 309 ff.
Weber	Werner Weber, Zur Frage der Rechnungsprüfung der juristischen Personen des öffentlichen Rechts, Der öffentliche Haushalt 1954, S. 27 ff.
Weichmann	(ohne Vornamen) Weichmann, Die Stellung der Rechnungshöfe im organisatorischen Aufbau der Staatsgewalt, Deutsches Verwaltungsblatt 1953, S. 745 ff., Der öffentliche Haushalt 1954, S. 22 ff.
Wernicke	(ohne Vornamen) Wernicke, Erläuterungen zu Art. 20 des Grundgesetzes im Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar) Hamburg 1950.
Wigny	Pierre Wigny, Droit constitutionnel, Band I + II, Brüssel 1952.
Wolff	Hans J. Wolff, Verwaltungsrecht I, 4. Aufl., München und Berlin 1961.

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

a. A.	anderer Ansicht
a. a. O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
Anm.	Anmerkung
BBG	Bundesbeamtengesetz
Bd.	Band
bfrs	Belgische Franken
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BRH Ges.	Gesetz über Errichtung und Aufgaben des Bundesrechnungshofs vom 27. November 1950 (BGBl. S. 765)
BT-Drucks.	Bundestagsdrucksache
BVerfGE	Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts
Erl.	Erläuterung
f., ff.	folgende
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949
GO vom 13. Juni 1935	Reglement d'ordre de la Cour des Comptes du 13 juin 1935, Berta S. 358 ff.
G. S.	Preußische Gesetzessammlung
GVBl	Gesetz- und Verordnungsblatt
NF	Neue Folge
ORK Ges.	Oberrechnungskammer - Gesetz vom 27. März 1872 (G. S. S. 278 ff.)
RGBl	Reichsgesetzblatt
RH Ges.	Loi du 29 octobre 1846 relative à l'Organisation de la Cour des Comptes
RHO	Reichshaushaltsordnung vom 31. Dezember 1922 (RGBl 1923 II S. 17 ff.)
R. Min. Bl.	Reichsministerialblatt
s.	siehe
S.	Seite
vgl.	vergleiche
Wahlp.	Wahlperiode
WRV	Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919 (Weimarer Verfassung)
ZPO	Zivilprozeßordnung

EINLEITUNG

In den Jahren nach dem letzten Krieg ist verschiedentlich die Frage gestellt worden, welchen Standort die Rechnungshöfe im Staatsaufbau der Bundesrepublik einnehmen. Dabei wurden auch gelegentlich Ansätze gemacht, die Stellung ausländischer oberster Prüfungsorgane, besonders die der europäischen Nachbarstaaten, in die Erörterung mit einzubeziehen [1]. Für eine Reihe von Ländern fehlt jedoch noch eine eingehendere Untersuchung des von ihnen geschaffenen Finanzkontrollrechts [2]. Ziel dieser Untersuchung soll es sein, die Stellung des Rechnungshofs in Belgien und des Bundesrechnungshofs näher zu untersuchen und festzustellen, welchen Standort die beiden obersten Prüfungsorgane im Staatsaufbau einnehmen.

Einen Anhaltspunkt für die Ermittlung des Standorts der Rechnungshöfe im Staatsaufbau bietet das System der Gewaltenteilung. Die Prüfung, welchen Platz die Rechnungshöfe in diesem System einnehmen, setzt voraus, daß zunächst Einrichtung und Tätigkeit des Bundesrechnungshofes und des Rechnungshofes von Belgien näher betrachtet werden.

Die Untersuchung soll ausschließlich die zentralen obersten Prüfungsorgane in Belgien und in der Bundesrepublik behandeln. Auf die interessante zusätzliche Aufgabe, die dem Präsidenten des Bundesrechnungshofs als Bundesbeauftragtem für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung übertragen ist, kann im Rahmen dieser Untersuchung nicht näher eingegangen werden. Auch die teilweise abweichende Regelung des Finanzkontrollrechts in den deutschen Ländern soll nicht Gegenstand dieser Untersuchung sein.

---

1) Vergl. Heinig, Rechnungshöfe, S. 131 ff.

2) Vergl. Bank, Stellung, S. 518.

ERSTER TEIL

EINRICHTUNG UND TÄTIGKEIT DES RECHNUNGSHOFS VON BELGIEN UND DES BUNDESRECHNUNGSHOFS

Einrichtung und Tätigkeit des Rechnungshofs von Belgien und des Bundesrechnungshofs werden verfassungsrechtlich gewährleistet. Die Verfassungen beider Länder widmen dem obersten Prüfungsorgan je einen eigenen Artikel. In der Belgischen Verfassung vom 7. Februar 1831 heißt es in Art. 116:

> "Die Mitglieder des Rechnungshofs werden von der Kammer der Abgeordneten auf gesetzlich bestimmte Zeit ernannt.
> Dieser Hof ist mit der Prüfung und der Feststellung der Rechnungen der allgemeinen Verwaltung und der aller Rechnungsführer gegenüber dem Fiskus beauftragt. Er wacht darüber, daß kein Budgetsatz der Ausgaben überschritten wird und daß keine Übertragung stattfindet. Er entscheidet über die Rechnungen der verschiedenen Staatsverwaltungen und ist zu diesem Zweck beauftragt, alle Anweisungen und Rechnungsbelege zu sammeln. Die allgemeine Staatsrechnung wird den Kammern mit den Bemerkungen des Rechnungshofs unterbreitet.
> Die Organisation des Hofes wird durch ein Gesetz geregelt".

Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 bestimmt in Art. 114:

> "Der Bundesminister der Finanzen hat dem Bundestage und dem Bundesrate über alle Einnahmen und Ausgaben sowie über das Vermögen und die Schulden jährlich Rechnung zu legen.
> Die Rechnung wird durch einen Rechnungshof, dessen Mitglieder richterliche Unabhängigkeit besitzen, geprüft. Die allgemeine Rechnung und eine Übersicht über das Vermögen und die Schulden sind dem Bundestage und dem Bundesrate im Laufe des nächsten Rechnungsjahres mit den Bemerkungen des Rechnungshofes zur Entlastung der Bundesregierung vorzulegen.
> Die Rechnungsprüfung wird durch Bundesgesetz geregelt."

Beide Verfassungen stimmen darin überein, daß sie die Ausgestaltung von Einrichtung und Tätigkeit des obersten Prüfungsorgans je einem besonderen Gesetz überlassen.

Für den belgischen Rechnungshof erfolgte die in Art. 116 Abs. III der Belgischen Verfassung angekündigte Regelung durch das "Gesetz über die Organisation des Rechnungshofs vom 29. Oktober 1846" [1]. Dieses Gesetz ist abgesehen von einigen

---

1) Abgedruckt bei Berta, S. 352 ff.

Änderungen nach wie vor gültig [1].

Einrichtung und Tätigkeit des Bundesrechnungshofs wurden geregelt durch das "Gesetz über Errichtung und Aufgaben des Bundesrechnungshofs vom 27. November 1950" [2]. Dieses Gesetz erklärt wiederum die Vorschriften der Reichshaushaltsordnung vom 31. Dezember 1922 [3] und die zu ihrer Änderung, Ergänzung und Durchführung erlassenen Bestimmungen in der am 8. Mai 1945 geltenden Fassung für anwendbar [4] [5].

Die folgende Darstellung von Einrichtung und Tätigkeit des Rechnungshofs von Belgien und des Bundesrechnungshofs muß von diesen gesetzlichen Bestimmungen ausgehen. Dabei ist es jedoch nicht Aufgabe dieser Untersuchung, eine lückenlose Schilderung der einzelnen gesetzlichen Vorschriften zu geben. Vielmehr sollen unter Weglassung der für die grundsätzliche Charakterisierung weniger bedeutsamen Einzelheiten die für das Thema der Untersuchung kennzeichnenden Merkmale von Einrichtung und Tätigkeit der obersten Prüfungsorgane herausgearbeitet werden.

---

1) Das Gesetz vom 29. Okt. 1846 wurde modifiziert durch die Gesetze vom 7. Aug. 1920, vom 4. Juni 1921, vom 20. Juli 1921, vom 17. Juni 1923, vom 25. Juni 1924, vom 7. Juni und vom 13. Juli 1930.

2) BGBl. S. 765.

3) RGBl. 1923 II S. 17.

4) Das Bundesrechnungshofsgesetz vom 27.11.1950 ist neben der Reichshaushaltsordnung als Bundesgesetz im Sinne des Art. 114 Abs. II Satz 3, anzusehen. V. Mangoldt S. 599 und Maunz-Dürig Art. 114 Randnr. 10 sehen den Gesetzgebungsauftrag des Art. 114 Abs. II S. 3 GG als erfüllt an. Vialon, Haushaltsrecht, S. 1071 sieht den Gesetzgebungsauftrag nur als vorläufig und teilweise erfüllt an, weil das Bundesrechnungshofgesetz der umfassenden Aufgabe, die Rechnungsprüfung durch ein Bundesgesetz zu regeln, nicht gerecht werde.

5) Es handelt sich vor allem um die Änderungsgesetze zur Reichshaushaltsordnung vom 8. März 1930, (RGBl. II, S. 31) und vom 13. Dez. 1933, (RGBl. II, S. 1007) das Gesetz zur Erhaltung und Hebung der Kaufkraft vom 24. März 1934, (RGBl. I, S. 235) die Verordnung über die Rechnungslegung und Rechnungsprüfung während d. Krieges v. 5.7.1940 (RGBl. II, S. 139).

ERSTER ABSCHNITT

DER RECHNUNGSHOF VON BELGIEN

A. DIE EINRICHTUNG DES OBERSTEN BELGISCHEN PRÜFUNGSORGANS

Kennzeichnend für die organisatorische Eigenart des obersten Prüfungsorgans von Belgien sind seine Selbständigkeit gegenüber der Exekutive und der kollegiale Aufbau des Rechnungshofs.

I. Die Selbständigkeit des Rechnungshofs gegenüber der Exekutive

Die derzeit gültigen rechtlichen Grundlagen für die Organisation des Rechnungshofs von Belgien - Art. 116 der belgischen Verfassung und das Gesetz vom 29. Oktober 1846 - sind nach der Loslösung Belgiens von Holland in der ersten Hälfte des vorigen Jahrhunderts geschaffen worden. Bestimmend für die neue Stellung, die dem obersten belgischen Prüfungsorgan nach der belgischen Revolution zugewiesen wurde [1], war das Bestreben, den Rechnungshof vor jeder Einwirkung der Exekutive zu schützen [2].

Daher wurden der Exekutive keinerlei Weisungsbefugnisse oder Aufsichtsrechte über das oberste belgische Prüfungsorgan eingeräumt. Der Rechnungshof von Belgien ist in der Regelung seiner eigenen Verwaltung unabhängig von der Exekutive.

Er gibt sich selbst seine Geschäftsordnung [3]. Während beispielsweise die Geschäftsordnung bei den Gerichten durch eine königliche Verordnung erlassen wird, bedarf die Geschäftsordnung des Rechnungshofs zu ihrer Gültigkeit nur der Billigung der Abgeordnetenkammer [4] (§ 20 RH-Ges).

---

1) Das oberste belgische Prüfungsorgan kann auf eine jahrhundertelange Geschichte zurückblicken. Einen Vorläufer des belgischen Rechnungshofs schuf Philipp der Kühne bereits im Jahre 1385 mit der ersten Rechnungskammer für Flandern. Ihrer Kontrolle waren unterworfen Artois, Antwerpen und Malnies. Philipp der Schöne dehnte ihre Zuständigkeit aus auf Hainant und Namur. Eine gleiche Einrichtung wurde sodann für Brabant geschaffen. Nach und nach wurden alle belgischen Provinzen der Kontrolle von Rechnungskammern unterworfen. Vergl. Fraipont, S. 2 ff. Amerijckx, S. 4 ff.

2) Vergl. Moyens, S. IV 2.

3) Die derzeit gültige Geschäftsordnung ist am 13. Juni 1935 ergangen. Sie ist abgedruckt bei Berta S. 358 ff.

4) Vergl. Moyens, S. IV 5.

Der Rechnungshof ernennt und entläßt selbständig alle seine Bediensteten mit Ausnahme der Mitglieder, die von der Abgeordnetenkammer berufen werden [1] (§ 19 RH-Ges).

Die Exekutive hat auch auf die Zuweisung der Haushaltsmittel für den Rechnungshof keinen Einfluß. Die für das oberste belgische Prüfungsorgan bestimmten Mittel werden im Haushalt unter den Dotationen ausgewiesen. Die Dotationen umfassen ausschließlich die Zuweisungen an die königliche Familie, die Mittel für den Senat, die Abgeordnetenkammer und - unmittelbar darauf folgend - die Mittel für den Rechnungshof [2] [3]. Benötigt der Rechnungshof zusätzliche Mittel, wendet er sich gleichfalls ohne Einschaltung der Regierung unmittelbar an die Abgeordnetenkammer.

Die Rechnung über die Ausgaben des Rechnungshofs wird jährlich unmittelbar dem Parlament zur gleichen Zeit wie die Bemerkungen vorgelegt (§ 38 der GO vom 13. Juni 1935).

Um auch jede indirekte Form der Beeinflussung durch die Exekutive auszuschließen, liegt die Entscheidung über die Besoldung der Bediensteten des Rechnungshofs von Belgien ausschließlich in den Händen des obersten Prüfungsorgans und des Parlaments [4]. Die Bezüge aller Bediensteten des Rechnungshofs mit Ausnahme der Mitglieder werden vom obersten Gremium des Rechnungshofs, der Vollversammlung, festgelegt. Allerdings unterliegen die Beschlüsse des Rechnungshofs, durch die er die Höhe der Besoldung seiner Bediensteten festsetzt, der Kontrolle der Abgeordnetenkammer [5]. Über die Höhe der Besoldung der Mitglieder des Rechnungshofs bestimmt nur das Parlament. Ihre Bezüge werden durch Gesetz festgelegt [6].

---

1) Der Rechnungshof hatte im Jahre 1960 12 Mitglieder, 10 Abteilungsleiter und 329 Bedienstete. Vergl. Cours des Comptes et Institutions, S. 444.

2) Vergl. den Haushaltsplan des Königreichs Belgien für das Rechnungsjahr 1960, Moniteur, S. 37.

3) Vergl. Moyens IV 6: "Ce budget (le Budget des Dotations d. V.) groupe les services dont l'objet et l'activité restent étrangers à la fonction gouvernementale".

4) Vergl. Moyens, S. IV 4.

5) Die Kontrolle der Abgeordnetenkammer ist erst durch das Gesetz vom 6. März 1925 (§ 9 des Gesetzes, abgedruckt bei Berta S. 357 eingeführt worden. Bis zu dieser Zeit waren die Befugnisse des Rechnungshofs auf diesem Gebiet nur begrenzt durch die Höhe der für diesen Zweck vorgesehenen Haushaltsmittel.

6) Vergl. das Gesetz vom 14. August 1847, Berta S. 357.

Die Unabhängigkeit des obersten belgischen Prüfungsorgans gegenüber der Exekutive wird verstärkt durch die besondere Stellung der leitenden Beamten des Rechnungshofs, die Mitglieder. Der Rechnungshof besteht aus zwei Kammern. Jeder Kammer gehören ein Präsident, vier Räte und ein Kanzler (Greffier) an. Sie sind die Mitglieder des Rechnungshofs.

Die Auswahl der Präsidenten, der Räte und Kanzler liegt in den Händen des Parlaments. Sie werden alle 6 Jahre von der Abgeordnetenkammer bestellt [1]. Als Voraussetzung für die Bestellung der Mitglieder wird lediglich gefordert, daß der Präsident und die Räte mindestens 30 Jahre alt und die Kanzler wenigstens 25 Jahre alt sind [2]. Das Recht der Kammer, die Mitglieder des Rechnungshofs auszuwählen, sollte nicht durch die Voraussetzung bestimmter Vorkenntnisse oder Diplome eingeengt werden [3].

Eine Sicherung gegen die Besetzung des Rechnungshofs mit unfähigen Mitgliedern ist dadurch geschaffen, daß die Mitglieder keinen Anspruch haben, nach Ablauf der 6 Jahre wiedergewählt zu werden [4]. Außerdem hat die Abgeordnetenkammer das Recht, sie jederzeit abzurufen. Allerdings hat sie bisher von diesen Möglichkeiten so gut wie keinen Gebrauch gemacht [5].

Neben der Unabhängigkeit von der Exekutive sollen auch die Unparteilichkeit und Unvoreingenommenheit der Mitglieder gegenüber den ihrer Prüfung unterworfenen Verwaltungsbehörden gesichert werden. Daher dürfen sie weder unter sich bis zum vierten Grad noch zur Zeit ihrer ersten Bestellung in irgendeinem Grade mit einem Minister verwandt oder verschwägert sein, der Leiter der allgemeinen Verwaltung ist. Es ist den Mitgliedern nicht erlaubt, einer der beiden parlamentarischen Kammern anzugehören, noch eine Stellung innezuhaben, mit welcher ein Gehalt oder eine Vergütung aus Mitteln des Staates verbunden ist, noch direkt oder indirekt bei einem Unternehmen beschäftigt oder an einem Geschäft beteiligt zu sein,

---

1) Die Bestellung erfolgt durch geheime Wahl mit absoluter Mehrheit. Hat der Kandidat im 2. Wahlgang die absolute Mehrheit nicht erreicht, wird durch eine Stichwahl zwischen den beiden Kandidaten, die die meisten Stimmen erhalten haben, entschieden. Vergl. Les Nouvelles, Bd. III, S. 78.

2) Daß das Gesetz keine Mindestanforderungen an Vorbildung und Eignung der Mitglieder stellt, ist häufig kritisiert worden. Vergl. hierzu Wigny, Bd. II, S. 870, Fraipont, S. 8.

3) Vergl. Wigny Bd. II, S. 870.

4) Vergl. Moyens S. IV 3.

5) Fraipont S. 9 berichtet, daß seit 1830 kein Fall bekannt geworden ist, in dem ein Mitglied des Rechnungshofs abberufen wurde, und daß nur einmal die Erneuerung eines Mandats verweigert worden ist.

über das dem Staat Rechenschaft gegeben werden muß. Die Mitglieder des Rechnungshofs dürfen in Angelegenheiten, die ihre Person oder Verwandte bis zum vierten Grad betreffen, nicht mitberaten.

Es ist ihnen schließlich bei Strafe der Entlassung untersagt, unter eigenem oder auf fremden Namen ein Handelsgeschäft zu betreiben, Geschäfte zu vermitteln oder sich an der Leitung oder Verwaltung irgendeines gewerblichen Unternehmens zu beteiligen.

II. Der kollegiale Aufbau

Grundlage für den inneren Aufbau des Rechnungshofs von Belgien sind die beiden Kammern. Entsprechend der Zweisprachigkeit des Landes wird ihnen der Prüfungsstoff getrennt nach sprachlichen Gesichtspunkten vorgelegt, der flämischen Kammer die Angelegenheiten in niederländischer Sprache, der anderen alle Vorgänge in französischer Sprache [1].

Innerhalb der Kammern bilden je zwei Räte eine Abteilung (Section). Das oberste Gremium des Rechnungshofs ist die Vollversammlung (Assemblée générale).

Ehe die einzelnen Prüfungsvorgänge den Kollegien des Rechnungshofs zur Entscheidung zugehen, werden sie zunächst in dem büromäßig aufgebauten Sekretariat des Rechnungshofs bearbeitet [2]. Sie durchlaufen dort eine dreifache Kontrolle. Sie gehen vom Rechnungsprüfer (vérificateur) über den Revisor (réviseur) zum Referenten (directeur) [3]. Versehen mit der Stellungnahme des Büros werden sie sodann den Räten des Rechnungshofs vorgelegt. Der Rat, der den Vorgang erhält, wird zum Berichterstatter für diese Angelegenheit.

Gibt der Vorgang zu keiner Beanstandung Anlaß, zeichnet der Rat abschließend oder genehmigt die Ausgabe durch die Erteilung des Visums. Der Kanzler zeichnet gegen (§ 6 GO vom 13. Juni 1935). Besteht Grund zur Beanstandung, wird die Angelegenheit von der aus zwei Räten bestehenden Abteilung geprüft [4]. Die Ab-

---

1) Vergl. § 3 der GO vom 13. Juni 1935. Die Aufteilung nach sprachlichen Gesichtspunkten erfolgte in Anpassung an die Vorschriften des Gesetzes über den Sprachgebrauch in Verwaltungsangelegenheiten vom 28. Juni 1932, abgedr. bei Berta S. 590.

2) Das Sekretariat (bureau) des Rechnungshofs besteht aus der Kanzlei (greffe) und 9 Referaten (directions).

3) Vergl. Cour des Comptes, S. 23.

4) Die Zusammensetzung wird vom Präsidenten der Kammer bestimmt und alle 6 Monate derart gewechselt, daß jeder Rat alle 6 Monate nacheinander mit einem anderen seiner drei Kollegen zusammenarbeitet. Vergl. Cour des Comptes, S. 4.

teilungen berichten der Kammer, wenn die beiden Mitglieder verschiedener Ansicht sind, wenn der Vorgang von besonderer Bedeutung ist oder wenn Schwierigkeiten auftreten.

Alle wichtigen Angelegenheiten müssen in jedem Fall der Kammer und anschließend der Vollversammlung vorgelegt werden [1]. So befinden die Kammern und die Vollversammlung über die allgemeine Staatsrechnung, über die Rechnungen der einzelnen Rechnungsführer des Staates, die Rechnungen der Provinzen und der übrigen Einrichtungen des Staates, die der Kontrolle des Rechnungshofs unterworfen sind (§ 3 der GO vom 13. Juni 1935).

Sie entscheiden über die Maßnahmen, die gegen die säumigen Rechnungsführer, gegen die Rechnungsführer der eingegangenen Verbindlichkeiten und gegen die Anweisungsberechtigten verhängt werden. Jeder Rat kann beantragen, daß eine Angelegenheit der Vollversammlung zur Entscheidung vorgelegt wird.

Die Vollversammlung ist allein zuständig für die Überwachung des Zweitexemplares des Großen Staatsschuldbuches und des Pensionsregisters. Ihr sind die Entscheidungen von grundsätzlicher Bedeutung vorbehalten und die Beschlüsse, durch die von den bisherigen Entscheidungen abgewichen oder durch die die Auslegung der Gesetze durch den Rechnungshof geändert werden soll.

Die Stellung der Vollversammlung als wichtigstes Gremium des Rechnungshofs für den Bereich der dem obersten Prüfungsorgan übertragenen Kontrolltätigkeit wird durch die Generalklausel bestätigt, daß sie zuständig ist für alle dem Rechnungshof übertragenen Angelegenheiten, die nicht ausdrücklich in die Zuständigkeit der beiden Kammern fallen (§ 3 Abs. VI Ziff. 3 GO vom 13. Juni 1935).

Die Regelung der inneren Angelegenheiten des Rechnungshofs ist gleichfalls der Vollversammlung übertragen. Ihr obliegen die Entscheidungen, die die Bediensteten des Rechnungshofs betreffen. Sie muß ihre Billigung aussprechen, wenn das Parlament um die Bewilligung zusätzlicher Mittel für den Rechnungshof ersucht werden soll. Hier besteht wiederum eine Vermutung für die Zuständigkeit der Vollversammlung, sofern nicht bestimmte Fragen ausdrücklich den Kammern zugewiesen sind (§ 8 Abs. V GO vom 13. Juni 1935).

Der dienstälteste Präsident trägt den Titel Erster Präsident. Er führt den Vorsitz in der Vollversammlung und in einer der beiden Kammern nach seiner Wahl. Der Erste Präsident führt die allgemeine Aufsicht über den Rechnungshof. Er hat das Recht, besondere Kommissionen einzurichten, die über Angelegenheiten berich-

---

1) Die Vollversammlung tritt regelmäßig einmal in der Woche zusammen. Die beiden Kammern tragen je zweimal in jeder Woche (§ 12 der GO vom 13. Juni 1935).

ten, die nicht unter die Aufgaben der Kammern fallen. Er kann außerordentliche Sitzungen der Vollversammlung anberaumen, wenn die Erledigung des Prüfungsstoffes dies erfordert (§ 13 GO vom 13. Juni 1935).

Beide Präsidenten haben darüber zu wachen, daß der jeweils in die Zuständigkeit ihrer Kammer fallende Prüfungsstoff schnell bearbeitet wird. Sie stellen die Tagesordnung für die Sitzungen der Kammern und der Vollversammlung auf. Sie eröffnen und schließen die Debatten. Niemand kann in den Beratungen und Besprechungen reden, ohne daß der Präsident ihm das Wort erteilt (§ 21 GO vom 13. Juni 1935).

Die Beschlüsse werden mit absoluter Mehrheit gefaßt. Bei Stimmengleichheit entscheidet die Stimme des Präsidenten [1].

Die Präsidenten sind verpflichtet, die Kammern und die Vollversammlung über alle Briefe, Gesuche und sonstigen Eingänge, die ihnen in ihrer Eigenschaft als Präsident zugehen, zu unterrichten (§ 18 Abs. III GO vom 13. Juni 1935).

Der jüngste Rat übernimmt beim Rechnungshof das Amt des Anklägers (ministère public). In dieser Eigenschaft hat er ein Verzeichnis derer aufzustellen, die dem Rechnungshof als Rechnungsführer Rechnung zu legen haben. Er hat sicherzustellen, daß sie termingerecht Rechnung legen und notfalls die Verhängung von Strafen zu beantragen (§ 23 GO vom 13. Juni 1935).

Aufgabe der Kanzler (greffier) ist es, an den Sitzungen der Kammern teilzunehmen und das Sitzungsprotokoll anzufertigen, die einzelnen Schriftstücke der Kammern gegenzuzeichnen, den Kammerpräsidenten die Entwürfe für die Bemerkungen des Rechnungshofs vorzulegen, die Arbeit der Büros zu beaufsichtigen und Vorschläge betreffend die Bediensteten und die Gestaltung der Arbeit zu machen. Die Kanzler haben in den Kammern und in der Vollversammlung kein Stimmrecht (§ 1 Abs. V RH-Ges).

Der dienstälteste Kanzler führt die Bezeichnung Hauptkanzler (greffier en chef). Er führt das Sitzungsprotokoll der Vollversammlung und beaufsichtigt die Archive des Rechnungshofs.

---

1) Nur in den Fällen, wo es sich um eine Strafverfügung handelt, wird bei Stimmengleichheit von der Verhängung der Strafe abgesehen (§ 19 Abs. III GO vom 13. Juni 1935).

B. DIE TÄTIGKEIT DES OBERSTEN BELGISCHEN PRÜFUNGSORGANS

Dem Rechnungshof von Belgien sind die Ausübung der Kontrolltätigkeit und einige Sonderaufgaben übertragen, die in sachlichem Zusammenhang mit dieser Kontrolltätigkeit stehen [1].

I. Die Kontrolltätigkeit

Aufschluß über das Wesen der Kontrolltätigkeit des obersten belgischen Prüfungsorgans geben Gegenstand und Ziel der Kontrolle und ihre Auswirkungen.

a) Gegenstand und Ziel der Kontrolle

Die Kontrolle des belgischen Rechnungshofs erstreckt sich auf die finanziellen Mittel des Königreichs Belgien. Der Rechnungshof hat die Haushaltsführung der Behörden zu überwachen, die Mittel des belgischen Staates verwalten. Gleichzeitig ist ihm die Kontrolle über die Einnahmen und Ausgaben der Provinzen übertragen. Die Überwachung des Finanzgebarens der Provinzen beruht nicht auf Verfassungsrecht, sie ist ihm zugewiesen durch das Gesetz über die Organisation des Rechnungshofs vom 29. Oktober 1846 [2] (§ 10 RH-Ges.).

Bis zur Verleihung der Unabhängigkeit an die Gebiete Belgisch-Kongo und Ruanda-Urundi hat der Rechnungshof auch deren Ausgaben und Einnahmen geprüft.

---

1) Für die systematische Gliederung der Tätigkeit der obersten Prüfungsorgane fehlen allgemeingültige, international anerkannte Begriffsbestimmungen. (Vergleiche die eingehende Darstellung Heinig, Budgetkontrolle, Seite 441, Heinig, Haushaltskontrolle, S. 674, 680, Heinig, Budget, S. 18, siehe auch Saemisch, Kontrolle, S. 28). Die Verwendung von Begriffen, die in der deutschen Rechtslehre entwickelt worden sind, auf die Tätigkeit des obersten belgischen Prüfungsorgans erscheint bedenklich, weil sie an die Eigenart der deutschen Rechtsordnung gebunden sind. Daher sollen zunächst die allgemeinen Bezeichnungen "Kontrolltätigkeit" und "Sonderaufgaben" verwandt werden, die keine auf die deutsche Rechtsordnung zugeschnittene Aussagekraft haben. Für die einzelnen Bereiche der Kontrolltätigkeit sollen dagegen später Begriffe gewählt werden, die an die Terminologie des belgischen Finanzkontrollrechts angelehnt sind. Siehe unten S. 28 Anm. 3, S. 32 Anm. 3.

2) Der Rechnungshof kontrolliert die Einnahmen und Ausgaben der Provinzen unter den gleichen Bedingungen und in den gleichen Formen wie die staatlichen Mittel. (Vergl. Britz, S. 53).

Die Haushaltsführung der Gemeinden unterliegt nicht der Überwachung des Rechnungshofs. Sie wird durch Organe der Provinzen kontrolliert [1].

Die Prüfung des Rechnungshofs erstreckt sich bei den Ausgaben auf die folgenden Punkte:

die sachliche und rechnerische Richtigkeit der Ausgaben und die Ordnungsmäßigkeit der Belege,

die Übereinstimmung der Ausgaben mit dem Haushaltsplan. Der Rechnungshof hat hierbei besonders zu prüfen, ob keine Titelverwechslung stattfindet und ob nicht die vorhandenen Titel überschritten werden,

die Übereinstimmung der Ausgaben mit den geltenden Gesetzen und Verwaltungsvorschriften [2].

Der Rechnungshof ist auf eine Prüfung unter formellen Gesichtspunkten beschränkt. Er kontrolliert die Ordnungsmäßigkeit, die Haushaltsmäßigkeit und die Gesetzmäßigkeit der Ausgaben. Es steht ihm jedoch nicht zu, die Zweckmäßigkeit der Maßnahmen der seiner Prüfung unterworfenen Behörden zu überwachen. Er darf nicht feststellen, ob sie mit der gebotenen Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit verfahren sind [3]. Ihm ist jedes Urteil über die Zweckmäßigkeit und die Wirtschaftlichkeit der Organisation der Behörden versagt.

Bei den Einnahmen ist der Umfang seiner Kontrolle noch geringer. Hier prüft der Rechnungshof von Belgien:

die Richtigkeit der Einnahmen, die aus den Rechnungen der Rechnungsführer ersichtlich sind,

---

1) Das Gesetz vom 30. März 1836 hat die Prüfung der Haushaltsführung der Gemeinden dem ständigen Ausschuß des Provinzialrats (députation permanente du conseil provincial) übertragen. Vergl. Mission S. 12.

2) In seinen Bemerkungen vom 2. Dezember 1836 über die Rechnung des Haushaltsjahres von 1833, S. 5, faßte der Rechnungshof seine Prüfung unter den folgenden Gesichtspunkten zusammen. Er prüft: "1° Si la dépense tombe bien sur le budget de l'exercice à charge duquel l'imputation en est demandée; 2° Si le budget comprend une allocation pour des dépenses de cette nature; 3° Si l'allocation présente encore un fonds libre suffisant pour couvrir la dépense; 4° Si l'imputation en est demandée à charge de l'allocation qui doit y pourvoir. 5° Si la Créance est appuyée de titres suffisants pour en constater l'existence légale. 6° Si les dispositions législatives ou réglementaires qui la régissent ont été observées." Pandectes Belges, S. 809.

3) Vergl. Wigny, S. 872.

ihre Überweisung an das Schatzamt,

ihre Eintragung in die allgemeine Staatsrechnung [1].

Der Rechnungshof verkehrt bei seiner Prüfungstätigkeit unmittelbar mit den obersten Verwaltungsbehörden, mit den ständigen Ausschüssen der Provinzialräte über die Rechnungen der Provinzen und mit allen Rechnungsführern über ihre Rechnungslegung. Er hat das Recht, sich von den zuständigen Behörden alle Anweisungen und Angaben über die Einnahmen und Ausgaben der Staats- und Provinzialgelder mitteilen zu lassen. Die Unterlagen müssen dem Rechnungshof in zweifacher Ausfertigung übersandt werden. Der Rechnungshof führt seine Kontrolle anhand der ihm vorliegenden Unterlagen durch [2]. Er ist ausschließlich auf den schriftlichen Verkehr mit den seiner Prüfung unterworfenen Behörden angewiesen (§ 6 RH - Ges.). Er hat nicht das Recht, die Prüfung an Ort und Stelle vorzunehmen [3].

b) Die Auswirkungen der Kontrolle

Die Auswirkungen der Kontrolle sind unterschiedlich, je nachdem, ob es sich um die Ergebnisse der Visakontrolle, der rechtsprechenden Aufgaben oder um die Beteiligung des Rechnungshofs an der parlamentarischen Kontrolle handelt.

1) Die Visakontrolle [4]

Im Prinzip unterliegen alle Ausgaben zu Lasten des Haushalts der vorherigen Kontrolle des Rechnungshofs. Die Staatskasse darf grundsätzlich keine Anweisung aus-

---

1) Vergl. Attributions, S. 2.

2) Das Verfahren ist als schwerfällig kritisiert und als erneuerungsbedürftig bezeichnet worden. Vergl. La reforme, Bd. II, S. 45.

3) Das Gesetz vom 16. März 1954 über die Kontrolle bestimmter Einrichtungen des öffentlichen Interesses hat in § 6 Abs. 3 zum ersten Mal vorgesehen, daß der Rechnungshof diese Einrichtungen an Ort und Stelle prüfen kann. Siehe unten S. 36.

4) Die Bindung der Ausgaben an die vorherige Genehmigung oder an den Sichtvermerk des Rechnungshofs wird in der belgischen Finanzrechtswissenschaft bezeichnet als "Le contrôle actif de la Cour", Moyens S. IV 11, "la Règle du visa préable", Cour des Comptes, S. 13.
In der deutschen Finanzrechtswissenschaft wird diese Form der Kontrolle als Visakontrolle bezeichnet. Vergl. Peucker, S. 135, Hettlage, Finanzpolitik, S. 36. Die Verwendung des in der deutschen Finanzrechtswissenschaft üblichen Begriffs Visakontrolle erscheint in diesem Fall unbedenklich, weil es sich um eine Form der Kontrolle handelt, die in Deutschland nicht üblich ist und mit deren Bezeichnung sich daher keine Vorstellungen aus dem deutschen Finanzrecht verbinden können, vergl. Saemisch, Kontrolle, S. 13.

zahlen, die nicht vom Rechnungshof visiert ist [1].

Die Bindung der Ausgabe an die vorherige Genehmigung oder Mitzeichnung des Rechnungshofs ist ein Kernstück der belgischen Rechnungsprüfung. Sie war bereits vor Erlaß der Verfassung eingeführt worden [2]. Sie entspricht, wenn auch nicht dem Buchstaben des Artikels 116 der Verfassung, - der nur bestimmt, daß der Rechnungshof darüber wacht, daß kein Budgetansatz überschritten wird - so doch dem Sinn dieser Vorschrift; denn wie soll der Rechnungshof darüber wachen, daß kein Budgetansatz überschritten wird, wenn er nicht eingreifen kann, sobald eine Forderung zu Lasten des Staates eingelöst wird [3].

Normalerweise wird die Zahlungsanweisung zusammen mit den Belegen von der Abteilung des Ministeriums, das sie ausgestellt hat, dem Rechnungshof zugeleitet. Wenn der Rechnungshof nichts zu beanstanden findet, leitet er sie, versehen mit seinem Visum, weiter an das Schatzamt zur Ausführung.

Der Sichtvermerk befreit den Anweisenden von jeder Verantwortung, da der Rechnungshof schon hier die Richtigkeit, die Haushaltsmäßigkeit und die Gesetzmäßigkeit der Ausgabe in vollem Umfange prüft [4].

Sieht sich der Rechnungshof veranlaßt, sein Visum zu verweigern, teilt er dem zuständigen Minister die Gründe seiner Weigerung mit. Meint der Minister, sich der Ansicht des Rechnungshofs nicht anschließen zu können, hat er die Möglichkeit, die Angelegenheit dem Ministerrat vorzulegen. Faßt der Ministerrat den Beschluß, daß er die Verantwortung für die Ausgabe übernimmt, ist der Rechnungshof verpflichtet, sein Visum zu erteilen. In diesem Fall visiert er unter Vorbehalt (§ 14 Abs. III RH-Ges).

Der Grundsatz, daß alle Ausgaben der vorherigen Genehmigung des Rechnungshofs bedürfen, ist allerdings durch weitgehende Ausnahmen durchbrochen. Der größere

---

1) Das Urteil über die Visakontrolle ist nicht einheitlich. Wigny, S. 872, führt aus, das Visum müsse zwar von der Bezahlung erteilt werden, aber nichtsdestotrotz erst, wenn die Verbindlichkeit bereits begründet worden sei. Außerdem verzögere die vorherige Kontrolle die Bezahlung erheblich, was wiederum zu erhöhten Preisen der Lieferanten führe. Die Visakontrolle wird jedoch überwiegend als nützliche und bewährte Einrichtung befürwortet. Vergl. Répertoire, S. 338, Mission S. 2, Britz S. 28.

2) Durch das Dekret über die Organisation des Rechnungshofs vom 30. Dezember 1830 vergl. Mission, S. 1.

3) Vergl. Répertoire, S. 337.

4) Vergl. Mission, S. 2 "Le visa préalable entraîne la justification de la dépense avant son paiement".

Teil der Ausgaben ist in der Praxis von der vorherigen Kontrolle befreit und unterliegt der Prüfung erst nach der Bezahlung [1].

Ausgenommen von der Bindung an die vorherige Genehmigung ist vor allem die überaus große Gruppe der ständig wiederkehrenden Ausgaben, wie Gehälter, Bezüge und Entschädigungen, Bürokosten, Mieten, der Zinsendienst und die Ablösung der Staatsanleihen. Sie können ohne Visum geleistet werden.

Das Gesetz über die Organisation des Rechnungshofs vom 29. Oktober 1846 sieht weitere Ausnahmen vor [2]. So kann über die Zahlung erst nach Erteilung des Visums Rechenschaft gelegt werden, wenn die Eigenart der Behörde es erfordert, daß ihr bestimmte Mittel für zu leistende Zahlungen zur Verfügung gestellt werden oder wenn für den Betrieb eines öffentlichen Unternehmens, das nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten geleitet wird, die Leistung von Vorschüssen an den Rechnungsführer des Unternehmens notwendig ist (§ 15 RH-Ges).

Derartige Vorschüsse dürfen nicht mehr als 200.000,- bfrs. betragen, über ihre Verwendung muß innerhalb von 4 Monaten Rechenschaft abgelegt werden. Ein neuer Vorschuß darf erst erteilt werden, wenn alle Belege über die Verwendung des früheren Vorschusses dem Rechnungshof vorgelegt sind und wenn der nicht belegte Teil des früheren Vorschusses, über den noch Rechenschaft abgelegt werden muß, keine 4 Monate alt ist.

Die Visakontrolle ist beschränkt auf die Ausgaben. Die Einnahmen werden nur nachträglich geprüft.

2) Die rechtsprechenden Aufgaben [3]

Bei Abschluß der Prüfung sind dem belgischen Rechnungshof gegenüber den einzelnen öffentlichen Bediensteten, die für die Betreuung der öffentlichen Mittel verantwortlich sind, sehr einschneidende Befugnisse eingeräumt. Das ist auf die besondere Stellung zurückzuführen, die den mit der Verwaltung der Einnahmen und Ausgaben des Staates beauftragten Bediensteten zugewiesen ist. Ihr Status ist durch

---

1) Nach Angaben der Kanzlei des Rechnungshofs wird z. Zt. nur für höchstens 20 % aller Ausgaben ein Visum erteilt.

2) Alle Ausnahmen von der Visakontrolle müssen auf einem Gesetz beruhen (§ 15 Abs. 3 RH-Ges., letzter Absatz).

3) Der gegen die einzelnen öffentlichen Bediensteten gerichtete Bereich der Kontrolltätigkeit wird in der belgischen Finanzrechtswissenschaft bezeichnet als "juridiction de la Cour", Mission S. 7 sowie als "Attributions juridictionnelles", Cour des Comptes, S. 15. In dieser Untersuchung soll die letztgenannte Bezeichnung übernommen werden.

eine Reihe von Sondervorschriften geregelt. Es handelt sich um die Rechnungsführer (comptables), um die Rechnungsführer der eingegangenen Verbindlichkeiten (comptables des dépenses engagées) und um die Anweisungsberechtigten (ordonnateurs délégués).

Rechnungsführer ist derjenige, der beauftragt ist, für den Staat Summen und Werte zu erheben, entgegenzunehmen oder sie zu verwalten und Zahlungen für den Staat mit befreiender Wirkung zu leisten [1]. Die Berufung eines Beamten zum Rechnungsführer setzt eine besondere Ernennung voraus [2]. Die Ernennung kann erst erfolgen nach Ablegung eines Eides und nach Einzahlung einer bestimmten Kaution. Über die Stellung der Kaution wacht der Rechnungshof. Er erhält hierzu von den einzelnen Behörden die Angaben über den Stand der Kautionen aller Rechnungsführer.

Neben den Rechnungsführern sind noch besondere Rechnungsführer der eingegangenen Verbindlichkeiten geschaffen worden. Die Visakontrolle hat sich als Schutz gegen über- und außerplanmäßige Ausgaben der Minister als unzureichend erwiesen. Der Rechnungshof kann zwar die Bezahlung durch die Verweigerung des Visums hemmen. Er hat jedoch keine Möglichkeit zu verhindern, daß eine Verbindlichkeit begründet wird, obwohl die vom Parlament genehmigten Haushaltsmittel bereits durch den Abschluß anderer Verträge gebunden sind oder ohne daß für diesen Zweck überhaupt Mittel vorgesehen waren.

Aus diesem Grunde sind durch das Gesetz vom 20. Juli 1921 [3] über die Rechnungsführung der eingegangenen Verbindlichkeiten besondere Rechnungsführer für die eingegangenen Verbindlichkeiten geschaffen worden.

Sie werden vom König auf Vorschlag des Finanzministers ernannt. Um ihre Stellung gegenüber der Verwaltungsbehörde, deren Haushaltsgebaren ihrer Überwachung unterliegt, zu stärken, bestimmte das Gesetz, daß keine Disziplinarstrafen verhängt und keine Maßnahmen, die ihnen Nachteile bringen könnten, gegen sie ergriffen werden dürfen, ohne daß der Rechnungshof hierzu vorher seine Ansicht äußert.

Ihre Aufgabe ist es zu überwachen, daß die eingegangenen Verbindlichkeiten sich im Rahmen des Haushaltsplanes halten. Die Verträge und Vereinbarungen über Lieferungen, Arbeiten und Transporte können erst ausgeführt werden, wenn sie vom Rechnungsführer der eingegangenen Verbindlichkeiten vorher genehmigt worden sind. Sie haben dem Rechnungshof wenigstens alle 2 Monate das Ergebnis ihrer Rechnungsführung über den Finanzminister vorzulegen.

---

1) Vergl. Vaernewijck, S. 73.
2) § 7 Loi sur la comptabilité de l'Etat du 15 mai 1846, Berta, S. 335.
3) Berta, S. 366 ff.

Anweisungsberechtigter ist derjenige, der als Vertreter seines Ministers die Ausgabe veranlaßt, dessen Unterschrift den Staat bindet und der daher die Verbindlichkeit schafft [1]. Oberster Anweisungsberechtigter seines Ressorts ist der Minister. Er hat das Recht, die Anweisungsbefugnis auf Beamte seiner Verwaltung zu delegieren. Die Übertragung der Anweisungsbefugnis bedarf in jedem Fall einer ausdrücklichen Ermächtigung [2]. Dem Minister ist es anheimgestellt, das Ausmaß der Befugnis des Anweisungsberechtigten festzulegen [3].

Allen Angehörigen dieser drei Gruppen ist gemeinsam, daß sie neben der fachlichen Aufsicht durch die vorgesetzten Instanzen der Verwaltung auch der Entscheidungsgewalt des Rechnungshofs unterliegen [4]. Es gehört zu ihrem besonderen Status, daß sie sich für die Betreuung der ihnen anvertrauten öffentlichen Mittel gegenüber dem Rechnungshof zu verantworten haben.

Bei den Anweisungsberechtigten obliegt es dem Rechnungshof zu prüfen, ob sie Verpflichtungen über Haushaltsmittel eingegangen sind, die den gesetzlichen Bestimmungen oder Verwaltungsvorschriften widersprachen und die dem Fiskus einen Verlust zugefügt haben. Kommt er zu diesem Ergebnis, stellt er verbindlich die Höhe des Betrages fest, der von dem Anweisungsberechtigten im Regreß eingezogen werden muß.

Der Rechnungshof kann auch eine Strafe bis zur Höhe der Hälfte ihrer Bezüge verhängen (§ 9 a RH-Ges.). Als letztes Mittel hat er die Möglichkeit, die Enthebung oder die Entlassung der Anweisungsberechtigten herbeizuführen [5]. Der Rechnungshof ist verpflichtet, jährlich den gesetzgebenden Körperschaften die Strafen mitzuteilen, die er gegen die Anweisungsberechtigten verhängt hat (§ 9 a Abs. III RH-Ges.).

---

1) Finanzminister Themis gab in der Abgeordnetenkammer in der Sitzung vom 29. Juni 1921 die folgende Definition: "Dans mon esprit, l'ordonnateur est le délégué ministeriel qui crée la dépense dont la signature engage l'Etat et crée donc l'obligation de la payer." Anales parlementaires S. 1812.

2) Vergl. Mission, S. 5.

3) Vergl. Répertoire, S. 337.

4) Soweit die Rechnungsführer durch die Verfassung der Entscheidungsgewalt des Rechnungshofs unterworfen sind, haben die Gerichte sich zur Entscheidung in Fällen von Defiziten für unzuständig erklärt. Vergl. die Ausführungen des Präsidenten des belgischen Rechnungshofs. Colloque, S. 84/85.

5) Die Entscheidung über die Enthebung oder Entlassung der Anweisungsberechtigten trifft allerdings der zuständige Minister. Vergl. Mission, S. 10.

Die Beschlüsse des Rechnungshofs, mit denen er die Verantwortlichkeit der Anweisungsberechtigten feststellt, sind endgültig. Das Gesetz sieht gegen sie keine Berufung vor [1]. Allerdings kann sich der Anweisungsberechtigte von der Verantwortung befreien, wenn er zu seiner Rechtfertigung eine Weisung des Ministers vorlegt, die die Ausgabe vor der Anweisung genehmigte. In diesem Fall wird die Verantwortung des Untergebenen durch die des Ministers ersetzt und verlagert sich auf die politische Ebene [2].

Die Rechnungsführer für die eingegangenen Verbindlichkeiten sind dem Rechnungshof dafür verantwortlich, daß die Ansätze des Haushaltsplans nicht überschritten werden. Lassen sie eine Überschreitung zu, zeigen sie sonst Nachlässigkeit in der Erfüllung ihrer Aufgaben [3] oder übermitteln sie das Ergebnis ihrer Rechnungsführung nicht zum vorgeschriebenen Zeitpunkt, kann der Rechnungshof gegen sie Geldstrafen verhängen. Die Strafen dürfen die Hälfte des Gehalts oder ihrer Bezüge nicht überschreiten. Für die Bediensteten, die weder Gehalt noch sonstige Bezüge erhalten, beträgt die höchste Strafe 2.000,- bfrs. Im äußersten Fall kann der Rechnungshof auch ihre Entfernung aus dem Dienst oder ihre Entlassung herbeiführen.

Gegen die Rechnungsführer kann der Rechnungshof, wenn sie säumig sind, nach Vernehmung und nach gehöriger Aufforderung die gleichen Strafen verhängen wie gegen die Rechnungsführer der eingegangenen Verbindlichkeiten [4].

Die Kontrolle der Rechnungsführer endet mit der Entscheidung des Rechnungshofs, daß sie entweder entlastet sind, daß sie eine Forderung gegen den Staat haben, oder aber dem Staat Geld schulden. Die Schuld kann beruhen auf einem Defizit, auf Zahlungen, die entgegen den Gesetzesbestimmungen oder Verwaltungsvorschriften geleistet wurden, auf einem Diebstahl oder einem Verlust von öffentlichen Mitteln, sofern der Rechnungsführer nicht nachweisen kann, daß der Schaden durch Einwirkung höherer Gewalt eingetreten ist und daß er alle vorgeschriebenen Vorsichtsmaßregeln getroffen hatte.

Sind die Rechnungsführer entlastet oder haben sie eine Forderung gegen den Staat, befreit der Rechnungshof sie von ihrer Verantwortung und ordnet die Rückgabe ihrer Kautionen oder der von ihnen gestellten Sicherheiten an. Schulden sie Geld,

---

1) Mission, S. 5.

2) Vergl. Cour des Comptes, S. 18.

3) Auch bei der Überschreitung der Haushaltspläne handelt es sich nur um die Verletzung einer Dienstpflicht, nicht dagegen um die Verursachung eines materiellen Schadens, da die Zahlungen für erfolgte Lieferungen oder auf Grund bestehender rechtlicher Verpflichtungen erfolgen. Vergl. Mission, S. 4.

4) Vergl. Cour des Comptes, S. 17.

verurteilt er sie zur Bezahlung des Betrages binnen einer bestimmten Frist. Die Beschlüsse des Rechnungshofs sind ohne Einschaltung der Gerichte vollstreckbar. Je nachdem, ob die Rechnung den Staatsfiskus oder aber die Mittel der Provinzen betrifft, erhalten der Finanzminister oder der Provinzialrat eine Ausfertigung des Beschlusses zur Vollstreckung (§ 10 Abs. IV RH-Ges.).

Wenn der Rechnungshof nichts anderes verfügt, ist der Rechnungsführer 3 Jahre nach Beendigung seiner Tätigkeit endgültig entlastet. Auch wenn ein endgültiger Beschluß ergangen ist, kann der Rechnungshof jedoch innerhalb von 3 Jahren danach eine Rechnung erneut überprüfen, sei es auf Verlangen des Rechnungsführers, wenn dieser sich auf wiedergefundene Beweisstücke stützt, sei es von amtswegen, wenn sich bei der Prüfung anderer Rechnungen herausstellt, daß ein Irrtum, eine Auslassung oder eine doppelte Verrechnung vorgelegen haben (§ 11 RH-Ges.).

Wenn sich herausstellt, daß der endgültige Beschluß auf Grund gefälschter Unterlagen gefaßt wurde, kann die Rechnung auch nach 3 Jahren erneut geprüft werden [1].

Die Beschlüsse des Rechnungshofs können innerhalb von 3 Monaten, gerechnet vom Tage der Zustellung, wegen Verletzung der Form oder wegen Verstoßes gegen die Gesetze vor dem Kassationshof angefochten werden [2]. Wenn der Kassationshof den Beschluß des Rechnungshofs aufhebt, wird die Angelegenheit an einen Ausschuß verwiesen, der von der Abgeordnetenkammer hierfür besonders eingesetzt wird. Der Ausschuß entscheidet in dem vom Rechnungshof für seine Beschlußfassung festgelegten Verfahren. Gegen die Entscheidung des Parlamentsausschusses gibt es kein Rechtsmittel mehr (§ 13 RH-Ges.).

3) Die Beteiligung des Rechnungshofs an der parlamentarischen Kontrolle [3]

Der Rechnungshof unterstützt in verschiedenen Formen die Kontrolle, die die parlamentarischen Körperschaften über die Exekutive ausüben [4].

---

1) Die Dreijahresfrist läuft vom Zeitpunkt der Verkündung des Beschlusses an, nicht vom Zeitpunkt der Zustellung, Mission S. 10.

2) Nur der Rechnungsführer kann die Entscheidung des Kassationshofs beantragen, nicht dagegen die Regierung oder der interessierte Minister, vergl. Britz, S. 54.

3) Der Bereich der Finanzkontrolle, durch den der Rechnungshof die Kontrolle des Parlaments unterstützt, wird in der belgischen Finanzwissenschaft bezeichnet als "participation au contrôle législatif", Cour des Comptes, S. 18. Dieser Bezeichnung soll auch hier gefolgt werden.

4) Ursprünglich war die Tätigkeit des Rechnungshofs einseitig auf die Kammer der Abgeordneten ausgerichtet. Daher erfolgt z.B. die Wahl der Mitglieder des Rechnungshofs nach wie vor durch die Abgeordnetenkammer. Seit der Reform der Belgischen Verfassung von 1921 hat der Rechnungshof seine Mitteilungen jedoch in gleicher Weise an beide Kammern zu richten. Vergl. Wigny II, S. 870.

Während der Ausführung des Haushaltsplans wacht er durch die Ausübung der Visakontrolle, daß die Regierung sich in ihren Ausgaben an die vom Parlament im Haushaltsplan und in den Gesetzen gegebenen Richtlinien hält. Verpflichtet die Regierung den Rechnungshof durch einen entsprechenden Beschluß des Ministerrats, unter Vorbehalt zu visieren [1], übermittelt der Rechnungshof den gesetzgebenden Körperschaften den Beschluß des Ministerrats und zugleich seine eigene Begründung für die Verweigerung des Visums.

Auf diese Weise gibt er dem Parlament die Möglichkeit, sich frühzeitig einzuschalten. Auch in schwierigen Angelegenheiten können Abgeordnetenkammer und Senat sich an Hand der gegensätzlichen Stellungnahmen von Ministerrat und oberster Prüfungsbehörde rasch ein Urteil bilden und notfalls die politische Verantwortung der Regierung geltend machen.

Unabhängig von der Visakontrolle ist der Rechnungshof allgemein beauftragt, den Kammern unverzüglich alle Verstöße gegen die Haushaltsgesetze, sobald er sie feststellt, mitzuteilen (§ 14 RH-Ges.).

Ein besonderes Verfahren besteht für dringende Ausgaben, für die im Haushaltsplan keine Mittel vorgesehen sind. An und für sich ist dem Rechnungshof nicht gestattet, bei derartigen Ausgaben mitzuwirken (Art. 116 der Belgischen Verfassung). Ein Visum unter Vorbehalt kann der Rechnungshof nur erteilen, wenn zwar Mittel vorhanden sind, wenn jedoch die Ausgabe gegen Bestimmungen des Haushalts oder gegen gesetzliche Vorschriften verstößt [2]. Dennoch erweist es sich gelegentlich als unvermeidlich, daß der Finanzminister im Falle dringender, unvorhergesehener Ausgaben, für die im Haushaltsplan keine Mittel vorgesehen sind, auf Grund eines Beschlusses des Ministerrats das Schatzamt zur Zahlung ohne Visum des Rechnungshofs anweist [3]. In diesem Fall wird der Rechnungshof sofort durch Übersendung aller Unterlagen verständigt [4]. Die vorsorgliche Unterrichtung

---

1) Durch die Erteilung des Visums unter Vorbehalt befreit sich der Rechnungshof von seiner eigenen Verantwortung. Vergl. Mission, S. 2.

2) Vergl. Mission, S. 3.

3) Die Berechtigung für dieses Ausnahmeverfahren wird abgeleitet aus § 5 des Gesetzes über die Rechnungsführung der eingegangenen Verbindlichkeiten vom 21. Juli 1921. Vergl. Répertoire, S. 339.

4) Die Unterrichtung erfolgt auf Grund einer Vereinbarung zwischen dem Rechnungshof und dem Finanzministerium. Vergl. Répertoire a.a.O. S. 339. Bereits vor Erlaß des Gesetzes von 1921 bestand jedoch Einvernehmen zwischen der Abgeordnetenkammer und der Regierung darüber, daß die Regierung in besonders dringenden Fällen die Möglichkeit hat, unmittelbar die Zahlung ohne vorherige Kontrolle anzuweisen und das Parlament nachträglich um die Bewilligung

des Rechnungshofs hat den Zweck, bei der späteren Regelung der Ausgaben durch eine Nachtragsbewilligung Bemerkungen des obersten Prüfungsorgans, die die Ordnungsmäßigkeit oder die Gesetzmäßigkeit - nicht aber die Haushaltsmäßigkeit - betreffen, wie etwa das Fehlen eines Vertrages, Nichtbeachtung allgemeiner Geschäftsbedingungen, Mangel der öffentlichen Ausschreibung etc., zu vermeiden [1].

Da die vorzeitige Befassung des Rechnungshofs, solange keine entsprechenden Mittel durch einen Nachtragshaushalt bewilligt sind, einen Verstoß gegen das Haushaltsgesetz darstellt, ist der Rechnungshof verpflichtet, sofort die gesetzgebenden Körperschaften zu unterrichten. Er tut dies durch die Übersendung einer Abschrift des Beschlusses des Ministerrats [2].

Auch bei der nachträglichen Bewilligung zusätzlicher Haushaltsmittel ist der Rechnungshof eingeschaltet. Den Anträgen auf Bewilligung zusätzlicher Haushaltsmittel soll ein Bericht des Rechnungshofs über die Art der Verwendung der zu erhöhenden Mittel beigefügt werden (§ 9 des Gesetzes über die Rechnungsführung der eingegangenen Verbindlichkeiten vom 20. Juli 1921). Allerdings kann das Parlament den Antrag im Falle von Dringlichkeit auch ohne den Bericht des Rechnungshofs zulassen. Der Rechnungshof fertigt daher den Bericht erst an, wenn er hierzu aufgefordert wird [3].

Nach Abschluß des Haushaltsjahres bereitet der Rechnungshof für die parlamentarischen Körperschaften die Unterlagen vor, auf Grund deren sie die Haushaltsführung der Regierung beurteilen.

Den beiden Kammern ist jedes Jahr Rechnung über die Ausführung des Budgets zu legen (Art. 115 der Belgischen Verfassung). Diese allgemeine Rechnung des Staates wird vom Rechnungshof kontrolliert. Allerdings ist die Tätigkeit des Rechnungshofs hier auf die Prüfung beschränkt. Bei den einzelnen Rechnungen der ver-

---

Fortsetzung der Fußnote 4 von Seite 33:
der erforderlichen Mittel zu ersuchen. Britz führt hierzu aus, S. 89: "Dans les séances de la Chambre des Représentants du 3 et 4 mars 1846 ... il a été entendu que le gouvernement avait la faculté de faire face, sans contrôle préalable, à des dépenses non portées au budget, pour des besoins imprévus et urgents, dans des circonstances extraordinaires et graves, en l'absence des Chambres et lorsque la situation exige que cette dépense soit immédiate, ne comporte aucun délai."

1) Vergl. Mission, S. 4.
2) § 5 letzter Absatz des Gesetzes über die Rechnungsführung der eingegangenen Verbindlichkeiten vom 20. Juli 1921.
3) Vergl. Répertoire, S. 340.

schiedenen Zweige der Verwaltung und der Rechnungsführer ist er zur Prüfung und zur endgültigen Entscheidung berufen. Die Entscheidung über die allgemeine Staatsrechnung ist hingegen dem Parlament vorbehalten. Der Rechnungshof bereitet diese Entscheidung vor, indem er den gesetzgebenden Körperschaften nach Beendigung der Prüfung die allgemeine Staatsrechnung mit seinen Schlußfolgerungen übermittelt [1].

Gleichzeitig legt der Rechnungshof den Kammern seine Bemerkungen (observations) zu dem abgelaufenen Jahr vor. Diese Zusammenstellung umfaßt die Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Rechnungshof und den Abteilungen der Ministerien, die nicht durch einen Schriftwechsel ausgeräumt werden konnten, die Entscheidungen des Rechnungshofes, durch die er Defizite feststellte und seine Beschlüsse, mit denen er Strafen verhängte. Außerdem enthalten die Bemerkungen die Entscheidungen des Ministerrats, durch die er Überschreitungen des Haushaltsplans zuließ oder in denen er den Rechnungshof aufforderte, für eine Zahlungsanweisung das Visum unter Vorbehalt zu erteilen. Schließlich nimmt der Rechnungshof in die Bemerkungen die Schlußfolgerungen auf, die sich aus der Prüfung der öffentlichen Einrichtungen ergeben haben [2].

Neben dieser Unterrichtung des gesamten Parlaments ist der Rechnungshof verpflichtet, auch den einzelnen Angehörigen der beiden Kammern Auskunft zu erteilen. Jedes Mitglied der Abgeordnetenkammer und des Senats kann sich unmittelbar an den Rechnungshof wenden und um Mitteilung der Entscheidungen des Rechnungshofs, der Sitzungsprotokolle seiner Kammern und aller Rechnungen und Unterlagen, die sich in seinem Archiv befinden, ersuchen [3]. Gleichzeitig erteilt der Rechnungshof ihnen jederzeit Auskunft über die bei ihm geführten Bücher, die die finanziellen Verpflichtungen des Staates erkennen lassen.

c) Die Kontrolle der öffentlichen Einrichtungen

Dem Rechnungshof ist auch die Kontrolle bestimmter öffentlicher Einrichtungen (organisme d'intérêt public) übertragen. Die starke Vermehrung dieser Unternehmen vor und nach dem letzten Kriege machte es erforderlich, daß die Kontrolle ihrer Haushalts- und Wirtschaftsführung auf eine neue gesetzliche Grundlage gestellt wurde [4].

---

1) Diese Schlußfolgerungen werden häufig in das Entlastungsgesetz aufgenommen. Vergl. Colloque des Cour des Comptes, S. 53.

2) Vergl. 116e Cahier de la Cour des Comptes, Drucksache der Abgeordnetenkammer Sitzung 1959 - 1960, S. 117 ff.

3) Vergl. Répertoire, S. 354.

4) Die Ordnung der Kontrolle dieser Einrichtungen war vor Erlaß des Gesetzes vom 16. März 1954 unzureichend vergl. Cambier S. 92.

Das Gesetz vom 16. März 1954 [1] teilt die der Kontrolle des Rechnungshofs unterworfenen öffentlichen Einrichtungen in vier Gruppen ein [2].

Die Gruppe A umfaßt die Sondervermögen (administrations personnalisées).

Die Gruppe B umfaßt die öffentlichen Anstalten, deren Mittel aus Subventionen des Haushalts, aus Pflichtbeiträgen oder Pflichtabgaben stammen.

Gruppe C umfaßt die Einrichtungen, die auf einer Verbindung zwischen öffentlichen und privaten Interessen aufgebaut sind.

Gruppe D umfaßt die öffentlichen Kreditinstitute [3].

Die Einrichtungen der Gruppe A unterstehen direkt dem Finanzminister. Ihr Haushalt wird von den gesetzgebenden Kammern gebilligt. Ihre Rechnung ist daher der Kontrolle des Rechnungshofs in vollem Maße unterworfen. Der Rechnungshof nimmt in seine Bemerkungen die Beanstandungen auf, zu denen ihre Haushaltsführung Anlaß gegeben hat.

Die Einrichtungen der Gruppen B und C stellen einen Haushalt auf, der dem Parlament als Anhang zu dem Haushaltsvorschlag des Fachministeriums mitgeteilt wird. Der Haushalt der Einrichtungen der Gruppe D wird den Kammern nicht mitgeteilt.

Der Rechnungshof kontrolliert die Einrichtungen der Gruppe B. Die öffentlichen Einrichtungen der Gruppen C und D unterliegen seiner Kontrolle nur, soweit dies in den Satzungen ausdrücklich niedergelegt ist.

Über die Art, in der er die Prüfung durchführt, entscheidet der Rechnungshof selbst unter Berücksichtigung der Tätigkeit und der inneren Organisation dieser öffentlichen Einrichtungen. Grundsätzlich erfolgt auch diese Prüfung anhand der dem Rechnungshof übersandten Unterlagen. Da es jedoch diesen Einrichtungen oft schwerfällt, die Unterlagen auch nur kurzfristig zu entbehren, kann der Rechnungshof die Prüfung auch an Ort und Stelle vornehmen [4].

---

1) "Loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public" veröffentlicht im Moniteur vom 24. März 1954.

2) Die jeder Gruppe angehörenden Einrichtungen sind namentlich aufgeführt. Die Listen werden ständig auf den letzten Stand gebracht. So wurde z.B. durch das Gesetz vom 22. April 1958 das Nationalorchester von Belgien nachträglich in die Kategorie B eingefügt.

3) Zur Gruppe A gehören vor allem die staatlichen Regieverwaltungen (Telefon, Luftfahrt und Kühltransporte), zur Gruppe B die Sozialversicherungsträger, zur Gruppe C Hafengesellschaften, Eisenbahn- und Wassergesellschaften und zur Gruppe D die staatlichen Kreditanstalten.

4) Siehe oben S. 26 Anm. 3.

II. Sonderaufgaben des Rechnungshofs von Belgien

Neben der Finanzkontrolle sind dem Rechnungshof zusätzliche Aufgaben bei der Überwachung der finanziellen Verpflichtungen des Staates übertragen.

Beim Rechnungshof ist ein Zweitexemplar des Staatsschuldbuchs niedergelegt. Er wacht darüber, daß die Übertragungen, die Rückzahlungen und die neuen Schuldverschreibungen richtig eingetragen werden. Staatsschuldverschreibungen sind nur gültig, wenn sie das Visum des Rechnungshofs tragen (§ 16 Abs. III RH-Ges.).

Der Rechnungshof führt ein Buch über die zurückzuzahlenden Kredite, mit denen Haushaltsmittel an Industrie, Handel und Landwirtschaft und an andere Empfänger ausgeliehen wurden. Er wacht darüber, daß diese staatlichen Kredite in den Rechnungen der Rechnungsführer und in der allgemeinen Staatsrechnung richtig aufgeführt sind (§ 16 Abs. IV RH-Ges.).

Der Rechnungshof führt eine Zweitschrift des Registers der Pensionen, zu deren Zahlung der Staat verpflichtet ist (§ 17 RH-Ges.).

ZWEITER ABSCHNITT

DER BUNDESRECHNUNGSHOF

Um die Gegenüberstellung zu erleichtern, soll die Betrachtung des Bundesrechnungshofs, soweit möglich, der Darstellung des Rechnungshofs von Belgien folgen und daher mit der Untersuchung der Einrichtung vor der Tätigkeit des obersten Prüfungsorgans der Bundesrepublik Deutschland beginnen.

A. DIE EINRICHTUNG DES OBERSTEN PRÜFUNGSORGANS DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

Kennzeichnend für die organmäßige Eigenart des Bundesrechnungshofs sind die Selbständigkeit des obersten Prüfungsorgans und sein innerer Aufbau.

I. Die Selbständigkeit des Bundesrechnungshofs

Die Verfassung setzt den Bundesrechnungshof als ein unmittelbares, obligatorisches Organ des Staates ein [1]. Über den Charakter dieses Organs bestimmt das Bundesrechnungshofgesetz in § 1 Abs. II, daß der Bundes-

1) Vergl. Wacke, Finanzwesen, S. 104.

rechnungshof eine der Bundesregierung gegenüber selbständige, oberste Bundesbehörde ist, die nur dem Gesetz untersteht. Andere Bundesorgane können dem Bundesrechnungshof keine Weisungen erteilen. Die besondere Hervorhebung der Selbständigkeit gegenüber der Bundesregierung bedeutet eine Bekräftigung der Unabhängigkeit von den Organen der Exekutive, nicht aber eine Einschränkung der Weisungsfreiheit gegenüber anderen Staatsorganen [1]. Die ausschließliche Unterwerfung unter das Gesetz ähnelt der Stellung der Gerichte. Wie sie ist der Bundesrechnungshof nur an die ihm in den Gesetzen gegebenen Richtlinien für Gang und Inhalt seines Prüfungsverfahrens gebunden.

Auch in der Regelung seiner eigenen Angelegenheiten ist der Bundesrechnungshof selbständig. Der Bundesrechnungshof gibt sich selbst seine Geschäftsordnung (§ 13 BRH-Ges.). Der Präsident des Bundesrechnungshofs ist der Leiter der Verwaltung des obersten Prüfungsorgans. Er vertritt den Bundesrechnungshof nach außen. Er ist die oberste Dienstbehörde aller Beamten des Bundesrechnungshofs [2].

Der Haushalt des Bundesrechnungshofs bildet einen eigenen Einzelplan innerhalb des Bundeshaushaltsplans (§ 5 RHO). Der Präsident des Rechnungshofs stellt die Unterlagen für die Aufstellung des Haushaltsplans selbständig zusammen.

Der Bundesminister der Finanzen muß Abweichungen von den Anmeldungen des Präsidenten des Bundesrechnungshofs ausdrücklich der Bundesregierung mitteilen, damit diese selbst Beschluß über etwaige vom Bundesminister der Finanzen vorgenommene Änderungen fassen kann (§ 21 Abs. II RHO).

Dem entspricht die Regelung der Rechnungslegung. Die Rechnungen der Kasse des Bundesrechnungshofs werden vom Präsidenten geprüft. Dieser legt sie unmittelbar dem Bundestag und dem Bundesrat zur Prüfung und Entlastung vor (§ 108 Abs. III RHO) [3].

---

1) Vergl. Weber, S. 37.

2) Vergl. Plog-Wiedow, § 3 Anm. II 4.

3) Es ist bezweifelt worden, ob die Prüfung der Kasse des Bundesrechnungshofs durch seinen Präsidenten und die unmittelbare Vorlage der Rechnung an Bundestag und Bundesrat mit Art. 114 Abs. I und Art. 114 Abs. II Satz 1 GG vereinbar sind; vergl. Maunz-Dürig, Art. 114, Randnr. 26.
Die Eigenprüfung der obersten Prüfungsbehörde durch ihren Präsidenten und die unmittelbare Vorlage der Rechnung an das Parlament gehen jedoch auf preußisches Recht zurück; (vergl. § 9 Abs. II ORK Ges.). Schon in der Weimarer Republik - für die Art. 86 Satz 1 WRV ähnlich wie Art. 114 Abs. I GG bestimmte, daß der Finanzminister Reichstag und Reichsrat über die Verwendung aller Einnahmen Rechnung legte - ist die Bestimmung des Art. 86 Satz 2 WRV "die Rechnungsprüfung wird durch Reichsgesetz geregelt" als Ermächtigung auf-

Die Unbeeinflußbarkeit des obersten Prüfungsorgans wird verstärkt durch die Sicherung der Unabhängigkeit seiner Mitglieder. Neben der gesetzlichen Garantie, daß die Mitglieder des Bundesrechnungshofs nur dem Gesetz unterworfen sind in § 21 RHO und daß sie richterliche Unabhängigkeit besitzen in § 11 BRH Ges., ist die "richterliche Unabhängigkeit der Mitglieder des Rechnungshofs" durch Artikel 114 Abs. II GG zu einer institutionellen Verfassungsgarantie erhoben worden [1].

Die Mitglieder des Bundesrechnungshofs können wider ihren Willen nur kraft richterlicher Entscheidung und nur aus Gründen und unter Formen, welche die Gesetze bestimmen, vor Ablauf ihrer Amtszeit entlassen, ihres Amtes enthoben, oder in den Ruhestand versetzt werden [2]. Ebenso sind sie in der dienstlichen Bestrafung den Richtern gleichgestellt [3].

Um die Kontrolltätigkeit des Rechnungshofs gegen unsachliche Einflüsse abzuschirmen, sind seine leitenden Beamten von der Mitwirkung in Angelegenheiten ausgeschlossen, die zu dem Geschäftsbereich eines ihnen nahe verwandten oder verschwägerten Ministers oder Staatssekretärs gehören oder die einen nahe verwandten Bundes- oder Landesbeamten betreffen.

Durch die Vorschrift, daß alle Beamten des Bundesrechnungshofs nicht dem Bundestag, dem Bundesrat, der Bundesregierung sowie der Regierung oder den gesetzgebenden Körperschaften eines Landes angehören dürfen, soll der Rechnungshof vor politischer Abhängigkeit geschützt werden [4].

Der Bundesrechnungshof umfaßt zwei verschieden gestellte Gruppen von Beamten. Zu den oben genannten Mitgliedern des Bundesrechnungshofs, die die richterliche Unabhängigkeit besitzen, gehören der Präsident, der Vizepräsident, die Direkto-

---

Fortsetzung der Fußnote 3 von Seite 38:
gefaßt worden, die Finanzkontrolle in Anlehnung an die preußisch-deutsche Rechtsentwicklung zu regeln; vergl. Saemisch, Kontrolle, S. 26. Ebenso enthält der Schlußsatz von Art. 114 GG die Ermächtigung, die Finanzkontrolle im herkömmlichen Sinne zu regeln. Vergl. die eingehende Untersuchung Vialon, Streitfragen, S. 22/23, siehe auch Vialon, Haushaltsrecht, S. 965.

1) Vergl. Weber S. 36, Huber S. 340.
2) Art. 97 Abs. II GG, der die persönliche Unabhängigkeit der Richter sichert, gilt auch für die Mitglieder des Bundesrechnungshofs, vergl. Peucker, S. 105.
3) Vergl. § 121 a RHO in Verbindung mit § 110 der Bundesdisziplinarordnung vom 28. Nov. 1952, BGBl. I S. 761.
4) Die Regelung des § 12 BRH Ges. geht erheblich weiter als die des § 123 RHO, die nur den Präsidenten, den Direktoren und den Ministerialräten die Mitgliedschaft im Reichstag untersagte.

ren sowie die zu Mitgliedern ernannten Ministerialräte. Die nicht zu Mitgliedern ernannten Direktoren und Ministerialräte, die der Präsidialabteilung angehören, und die übrigen Beamten des Bundesrechnungshofs genießen nicht den Schutz der richterlichen Unabhängigkeit.

Die Präsidenten, die Direktoren und die Ministerialräte werden vom Bundespräsidenten unter Gegenzeichnung des Bundesministers der Finanzen ernannt (§ 119 Abs. III RHO) [1]. Der Präsident des Rechnungshofs besitzt abgesehen von seiner eigenen Berufung und der des Vizepräsidenten das alleinige Vorschlagsrecht zur Ernennung. Die übrigen Beamten werden vom Präsidenten des Bundesrechnungshofs ernannt, soweit nicht der Bundespräsident das Ernennungsrecht ausübt. Auch die nicht beamteten Angehörigen des Rechnungshofs werden vom Präsidenten des Bundesrechnungshofs eingestellt.

II. Der innere Aufbau des Bundesrechnungshofs

Der innere Aufbau des Bundesrechnungshofs ist gekennzeichnet durch zwei gegensätzliche Elemente, die kollegiale Ordnung und das Präsidialsystem.

Seinem Ursprung nach ist das oberste Prüfungsorgan in Deutschland eine reine Kollegial-Behörde gewesen [2]. Heute noch sind die wichtigsten Entscheidungen des Bundesrechnungshofs der kollegialen Beschlußfassung unterworfen.

Der Bundesrechnungshof gliedert sich in mehrere Prüfungsabteilungen, die jeweils von einem Direktor geleitet werden. Die Prüfungsabteilungen sind in mehrere Prüfungsgebiete unterteilt. An der Spitze der Prüfungsgebiete stehen die Ministerialräte.

In Anlehnung an diese Gliederung bestehen innerhalb des Rechnungshofs verschiedene kollegiale Gremien.

In der Regel entscheidet der Bundesrechnungshof durch einen übereinstimmenden Beschluß des zuständigen Ministerialrats und des zuständigen Direktors (§ 126 a

---

1) Angesichts der weitgespannten Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofs, die sich auf die Geschäftsbereiche aller Bundesminister erstreckt, erscheint es erforderlich, daß der Finanzminister den neu zu ernennenden Präsidenten des Bundesrechnungshofs nicht alleine vorschlagen kann, sondern daß der Antrag des Finanzministers auf Ernennung der Zustimmung des Bundeskabinetts bedarf. Vialon, Haushaltsrecht, S. 1081 weist darauf hin, daß diese Frage umstritten ist.

2) Sie wurde schon von Friedrich Wilhelm I als "Collegium" gegründet, vergl. Ordre und Verordnung vom 16. Juni 1717 abgedruckt bei Hertel, S. 19.

RHO) [1]. Der Präsident des Bundesrechnungshofs kann bei diesen Entscheidungen mitwirken, wenn der Direktor und der Ministerialrat seine Beteiligung für erforderlich erachten oder wenn der Präsident sich seine Mitwirkung vorbehalten hatte [2].

Die nächsthöhere Spruchinstanz des Rechnungshofs sind die Senate. Die Senate sind kollegiale Gremien, die jeweils für die Dauer eines Kalenderjahres gebildet werden und denen ein bestimmter Kreis von Aufgaben übertragen wird (§ 126 b Abs. III S. 1 RHO). Dem Senat gehören an der Präsident als Vorsitzender, ein Direktor, der sachbearbeitende Ministerialrat und zwei weitere Ministerialräte, die für die Dauer eines Kalenderjahres bestimmt wurden (§ 126 b Abs. III S. 3 und 4 RHO).

Die Senate entscheiden, wenn der Präsident ihnen die Angelegenheit zuweist, oder wenn der zuständige Ministerialrat oder Direktor eine Senatsentscheidung beantragen (§ 126 b Abs. 1 RHO).

Der Große Senat ist das oberste kollegiale Gremium des Bundesrechnungshofs. Ihm gehören an der Präsident, der Vizepräsident, die Direktoren oder ihre Vertreter, drei für ein Kalenderjahr bestimmte Ministerialräte, sowie der sachbearbeitende Ministerialrat und der Ministerialrat, dem die Mitberichterstattung übertragen wurde (§ 126 c Abs. III RHO).

Der Große Senat entscheidet, wenn eine Angelegenheit die Zuständigkeit mehrerer Senate berührt oder wenn der Präsident ihm eine Angelegenheit zugewiesen hat (§ 126 c Abs. I RHO). Der Präsident kann den Großen Senat vor einer eigenen Entscheidung hören, ohne daß er an den Beschluß des Großen Senats gebunden ist [3]. Der Große Senat erläßt die Geschäftsordnung für den Bundesrechnungshof (§ 13 BRH Ges.).

Die Entscheidung ergeht in den Senaten und im Großen Senat durch Mehrheitsbeschluß, bei Stimmengleichheit gibt die Stimme des Vorsitzenden den Ausschlag (§ 126 d RHO).

Das Bundesrechnungshofsgesetz sieht in § 10 ein weiteres kollegiales Gremium vor, den aus Mitgliedern des Bundesrechnungshofs und der obersten Prüfungsbehörden der Länder zu bildenden Vereinigten Senat [4]. Ihm gehören an der Präsi-

---

1) Vergl. Vialon, Haushaltsrecht, S. 1096.

2) Auch diese Entscheidung, durch die der Hauptteil der Entscheidungsfälle des Bundesrechnungshofs geregelt wird, ist als kollegiale Beschlußfassung anzusehen, vergl. Vialon, Haushaltsrecht, S. 1097.

3) Vergl. Schulze-Wagner, S. 857, Vialon, Haushaltsrecht, S. 1099.

4) Der Vereinigte Senat ist ein Bundesorgan, das jedoch koordinierende Funktionen zwischen dem Bundesrechnungshof und den obersten Prüfungsorganen der Länder hat. Vergl. Peucker, S. 104.

dent, der Vizepräsident, die Direktoren, das für haushaltsrechtliche Grundsatzfragen zuständige Mitglied des Bundesrechnungshofs, die Präsidenten oder Leiter der obersten Prüfungsbehörden der Länder, das sachbearbeitende Mitglied, ein vom Vorsitzenden bestimmter Mitberichterstatter und die Mitglieder des Bundesrechnungshofs, die vom Präsidenten des Bundesrechnungshofs bestellt wurden, um Zahlengleichheit zwischen den Mitgliedern des Bundesrechnungshofs und der obersten Prüfungsbehörden der Länder herzustellen (§ 10 Abs. III BRH Ges.).

Der Vereinigte Senat soll in erster Linie die Fragen entscheiden, die sich daraus ergeben, daß der Bundesrechnungshof und die obersten Prüfungsorgane der Länder einander Prüfungsaufgaben übertragen können und daß der Bundesrechnungshof mit Zustimmung der nach Landesrecht zuständigen Stellen Prüfungsaufgaben auch für die Länder übernehmen kann (§ 10 Abs. II Ziff. 1 BRH Ges.). Sodann obliegt ihm die gutachtliche Stellungnahme zu Prüfungsfragen von grundsätzlicher Bedeutung (§ 10 Abs. II Ziff. 1 BRH Ges.) [1].

Das Kollegialprinzip ist durch die weitreichenden Befugnisse, die der Präsident des Bundesrechnungshofs durch die Novelle zur Reichshaushaltsordnung vom 13. Dez. 1933 [2] erhalten hat, erheblich eingeschränkt. Die starke Konzentration von Weisungs- und Entscheidungsbefugnissen in der Hand des Präsidenten entsprach dem national-sozialistischen "Führerprinzip" [3]. Es hat jedoch unverkennbar ein dringendes Bedürfnis bestanden, das schwerfällige Prüfungsverfahren, das nicht mehr den Anforderungen der modernen staatlichen Finanzwirtschaft entsprach, zu erleichtern und zu beschleunigen [4].

Der Präsident steht an der Spitze des Bundesrechnungshofs (§ 124 RHO). Er wird durch einen Vizepräsidenten vertreten, wenn er an der Wahrnehmung seiner Amtsgeschäfte gehindert ist (§ 124 Abs. II und III RHO). Der Vizepräsident kann die Befugnisse des Präsidenten auch neben diesem ausüben, soweit sie ihm durch den Präsidenten übertragen wurden.

Der Präsident leitet und beaufsichtigt die gesamte Tätigkeit des Rechnungshofs. Ihm obliegt die Führung der Verwaltung und die Verteilung der Geschäfte inner-

---

1) Eine Entscheidung des Vereinigten Senats ist bisher, soweit ersichtlich, noch nicht ergangen; die Rechnungshöfe im Bund und in den Ländern arbeiten in Arbeitsgemeinschaften außerhalb des Vereinigten Senats zusammen. Vergl. Peucker, S. 162, 175.

2) Der genaue Titel lautet "Gesetz über die 2. Änderung der RHO vom 13. Dezember 1933" (RGBl. II S. 1007).

3) Vergl. Heinig, Budget, S. 124.

4) Vergl. Saemisch, Rechnungshof, S. 172 ff., Vialon, Streitfragen S. 21.

halb des obersten Prüfungsorgans. Er vertritt den Bundesrechnungshof nach außen (§ 124 RHO).

Der Präsident hat die Befugnis, den Direktoren und Ministerialräten, die nicht der Präsidialabteilung angehören, d.h. den Mitgliedern des Bundesrechnungshofs, Weisungen zu erteilen. Diese Weisungen dürfen jedoch nicht den sachlichen Inhalt der Entscheidungen betreffen und nicht das Prüfungsverfahren des Rechnungshofs beschränken (§ 126 RHO). Als Vorsitzender der kollegialen Gremien hat der Präsident bedeutsamen Einfluß auf die Annahme der Entscheidungen des Rechnungshofes (§§ 126 a - 126 d RHO). Er kann schließlich Beschlüsse der Senate und des Großen Senats beanstanden mit der Wirkung, daß, sofern es sich nicht um die Aufstellung einer Bemerkung handelt, die Ausführung unterbleibt. Ebenso wie bei den Weisungen erstreckt sich das Beanstandungsrecht des Präsidenten nicht auf die materiellen Entscheidungen der Senate und des Großen Senats [1].

Eine Reihe bedeutsamer Aufgaben ist dem Präsidenten zur eigenen Wahrnehmung übertragen, darunter vor allem die Erstellung von Gutachten, die Anfertigung der Denkschrift über die wesentlichen Anstände, die sich aus der Prüfung von Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit ergeben haben, sowie der Denkschrift, in der die hauptsächlichen Prüfungsergebnisse zusammengefaßt werden (§§ 101, 107 Abs. II und VI RHO und § 8 BRH Ges.) [2].

Bei der Erfüllung dieser Aufgaben wird der Präsident von der Präsidialabteilung unterstützt (§ 125 Abs. I RHO). Die Präsidialabteilung ist nach dem Präfekturprinzip geordnet [3]. Hier erstrecken sich die Weisungsbefugnisse des Präsidenten auch auf die sachlichen Entscheidungen. Die Direktoren und Ministerialräte dieser Abteilung besitzen nicht die richterliche Unabhängigkeit der Mitglieder des Bundesrechnungshofs. Der Präsident kann auch die Direktoren und Ministerialräte, die Mitglieder sind, zur Arbeit in der Präsidialabteilung heranziehen. Sie dürfen dadurch jedoch nicht ihrer eigentlichen Tätigkeit entzogen werden (§ 125 Abs. III RHO).

---

1) Die Beschränkung der Weisungsbefugnisse auf die nicht materiellen Entscheidungen entspricht der Begrenzung des Beanstandungsrechts, vergl. Schulze-Wagner, S. 861.

2) Zwar ist die Anfertigung der Denkschrift, in der die hauptsächlichen Prüfungsergebnisse zusammengefaßt werden, nach § 107 Abs. VI RHO dem Präsidenten übertragen. Seit 1956 wird die Denkschrift jedoch vom Kollegium des Rechnungshofs erstattet. Vialon, Haushaltsrecht, S. 1022.

3) Über die Unterscheidung der Begriffe Präfekturprinzip und Kollegialprinzip, vergl. Forsthoff, S. 389.

B. DIE TÄTIGKEIT DES OBERSTEN PRÜFUNGSORGANS DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

Die Tätigkeit des Bundesrechnungshofs umfaßt die Finanzkontrolle und einige Sonderaufgaben, die in sachlichem Zusammenhang mit der Finanzkontrolle stehen.

I. Die Finanzkontrolle des Bundesrechnungshofs

Ehe die Finanzkontrolle näher dargestellt wird, erscheint es erforderlich, die für die verschiedenen Formen der Kontrolle verwandten Begriffe zu erläutern, da sich ebenso wie für die Tätigkeit ausländischer Prüfungsbehörden auch für die Aufgabenbereiche des obersten Prüfungsorgans in Deutschland eine allgemein anerkannte Terminologie noch nicht herausgebildet hat [1] [2].

a) Die Begriffe Finanzkontrolle, Verwaltungskontrolle und Verfassungskontrolle

Die gesamte überwachende Tätigkeit des obersten Prüfungsorgans wird als "Finanzkontrolle" bezeichnet [3].

Das Bundesrechnungshofgesetz bestimmt als Inhalt der Tätigkeit des obersten Prüfungsorgans: "die Überwachung der gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung" (§ 4 BRH Ges.).

Die Worte "Überwachung der gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung" enthalten keine bestimmte zeitliche Begrenzung für die Kontrolltätigkeit. In der Reichshaushaltsordnung wurde die dem obersten Prüfungsorgan übertragene "Überwachung der gesamten Reichshaushaltsordnung" eingeschränkt durch den ausdrücklichen Vorbehalt "nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen" (§ 87 RHO). Die §§ 88 ff RHO begrenzten die Prüfungstätigkeit auf eine nachgängige Kontrolle [4].

---

1) Siehe oben S. 24 Anm. 1.

2) Peucker, S. 19, spricht von einer "Begriffsverwirrung", ebenso redet Schneider, S. 14, von einer "heillosen Verwirrung des Kontrollbegriffs".

3) Diese Bezeichnung wurde bereits von Bellardi, S. 40, als Oberbegriff verwandt. Den Befürchtungen, die Saemisch, S. 52, äußert, daß nämlich der Begriff Finanzkontrolle zu Verwechslungen mit internationalen Kontrollen führen könne, ist von Peucker, S. 18 Anm. 2 zu Recht entgegengehalten worden, daß die Beifügung des Eigenschaftsworts "international" zur Vermeidung von Mißverständnissen durchaus genüge.

4) Vergl. Schulze-Wagner, Einleitung S. 219, Saemisch, Kontrollwesen, S. 449 und Peters S. 228.

Das Bundesrechnungshofgesetz hat den Aufgabenbereich des obersten Prüfungsorgans an die gewandelte Entwicklung angepaßt [1]. Die Beschränkung auf die nachgängige Kontrolle wurde aufgehoben [2]. Der Bundesrechnungshof kann nunmehr auch "gegenwartsnah" prüfen [3]. Allerdings sind dieser "zeitnahen" Prüfung Grenzen gesetzt [4]. Der Bundesrechnungshof kann nicht planend und gestaltend in das Verwaltungsgeschehen eingreifen [5]. Die Entscheidung und die Verantwortung müssen bei der Verwaltung bleiben. Der Bundesrechnungshof ist an die Prüfung abgeschlossener Vorgänge gebunden [6]. Er muß nicht auf den Abschluß der Rechnungen warten, doch die Rechnungsunterlagen müssen fertiggestellt und die Vorgänge abgeschlossen sein.

Demnach ist unter Finanzkontrolle die Überwachung von Haushalts- und Wirtschaftsführung aller Stellen, die Bundesmittel betreuen oder die Bundesvermögen verwalten, durch die Prüfung abgeschlossener Vorgänge anhand bestehender rechnungsgeeigneter Unterlagen zu verstehen [7].

---

1) Vergl. Begründung der Bundesregierung zum Entwurf eines Gesetzes über Errichtung und Aufgaben des Bundesrechnungshofs, BT Drucks. Nr. 1141 (1. Wahlperiode 1949) S. 11.

2) Auch der Hinweis auf Art. 65 Satz 2 GG und auf Art. 114 Abs. II Satz 1 GG rechtfertigt keine Auslegung, die den in § 4 Abs. I BRH Ges. ausgesprochenen Generalauftrag auf eine ausnahmslos nachgängige Kontrolle beschränkt. Nicht jede Form der mitlaufenden Kontrolle führt bereits zu einer Beeinträchtigung der Entscheidungsbefugnis der parlamentarisch verantwortlichen Regierung. Art. 114 Abs. II Satz 1 GG schließt nicht aus, daß dem Bundesrechnungshof durch einfaches Bundesgesetz zusätzliche Aufgaben und Befugnisse übertragen werden, vergl. Klein, Friedrich, S. 113 ff, Vialon, Streitfragen, S. 13 ff, a.A. Klein, Franz, S. 808/809, Maunz-Dürig, Art. 114, Randnr. 13.

3) Schon der Rechnungshof des Deutschen Reiches war dazu übergegangen, gegenwartsnahe zu prüfen; vergl. Hertel, Guido, S. 11.

4) Vergl. Vialon, Streitfragen, S. 14 "Überwachung der gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung heißt nicht: Jede Prüfung zu jeder Zeit an jedem Ort in jedem Stadium eines jeden Finanzvorgangs!"

5) Vergl. Bank, Zusammenarbeit, S. 529.

6) Vergl. Vialon, Streitfragen S. 14.

7) Vergl. Vialon a.a.O., Klein, Friedrich, S. 119, "Finanzkontrolle durch die oberste Prüfungsbehörde heißt: Überwachung der Finanzgebarung durch die Prüfung abgeschlossener Vorgänge anhand bestehender rechnungsgeeigneter Unterlagen." Maunz-Dürig, Art. 114 Randnr. 1, definieren die als Rechnungsprüfung bezeichnete Tätigkeit des obersten Prüfungsorgans als "Kontrolle der gesamten Staatsverwaltung von einer bestimmten Sicht her".

Die Finanzkontrolle gliedert sich in die beiden Teilbereiche "Verfassungskontrolle" und "Verwaltungskontrolle".

Unter Verfassungskontrolle soll der Teil der Finanzkontrolle verstanden werden, mit dem das oberste Prüfungsorgan die der Bundesregierung von Bundestag und Bundesrat gemäß Art. 114 GG zu erteilende Entlastung vorbereitet [1]. Die Verfassungskontrolle stellt fest, ob die im Haushalt genannten Zwecke mit Hilfe der Ausgaben angestrebt worden sind und ob die Verwaltung sich hierbei in dem ihr durch die Haushaltsermächtigungen gesetzten Rahmen gehalten hat. Sie richtet sich gegen die Spitze der Verwaltung, die Regierung. Die Verfassungskontrolle prüft, ob die Minister sich bei der Leitung der Verwaltung an das Haushaltsgesetz und seine Anlagen, insbesondere den Haushaltsplan, gehalten haben und ob der Bundesregierung für ihre Geschäftsführung Entlastung erteilt werden kann [2].

Die Verwaltungskontrolle untersucht die rechnerische Richtigkeit und die formelle Ordnungsmäßigkeit der gesamten Rechnungs- und Buchungsvorgänge, sie überprüft, ob die bestehenden Rechtssätze und Verwaltungsvorschriften beachtet worden sind, sie stellt fest, ob bei den einzelnen Vorgängen zweckmäßig und wirtschaftlich verfahren worden ist. Die Verwaltungskontrolle richtet sich gegen die der Regierung unterstehenden Verwaltungsinstanzen [3]. Sie ist daher die "Betriebsprüfung der Bundesverwaltung" genannt worden [4] [5].

Während die Verfassungskontrolle im Dienst der parlamentarischen Kontrolle über die Regierung steht, unterstützt die oberste Prüfungsbehörde mit der Verwaltungskontrolle die Dienstaufsicht innerhalb der Exekutive.

Der Bereich der Verwaltungskontrolle wird gelegentlich noch weiter untergliedert in die Teilbereiche "Verwaltungskontrolle im engeren Sinne" und Rechnungskon-

---

1) Vergl. Maunz-Dürig, Art. 114 Randnr. 17, Saemisch, Kontrolle, S. 59.
2) Vergl. Vialon, Haushaltsrecht, S. 984, Maunz-Dürig, Art. 114, Randnr. 17.
3) Vergl. Vialon, Haushaltsrecht, S. 985.
4) Vergl. Vialon, Haushaltsrecht, S. 985, ähnlich Schulze-Wagner, S. 765.
5) Die Gliederung in "Verfassungskontrolle" und "Verwaltungskontrolle" unterscheidet zwischen den Organen und Behörden, gegen die sich die Überwachung richtet. Es ist durchaus möglich, den Bereich der Finanzkontrolle auch nach anderen Merkmalen zu untergliedern. So könnte beispielsweise je nach dem Zeitpunkt, in dem die Prüfung einsetzt, zwischen der mitlaufenden Kontrolle und der nachgängigen Rechnungsprüfung unterschieden werden, vergl. Klein, Friedrich, S. 114. Die Unterteilung in "Verfassungskontrolle" und "Verwaltungskontrolle" ist jedoch die "übliche", vergl. Vialon, Haushaltsrecht, S. 984.

trolle" [1].

Dabei wird dem Inhalt nach unterschieden, daß die Rechnungskontrolle die formelle und rechnerische Prüfung der Rechnungen und Belege umfaßt und die Verwaltungskontrolle im engeren Sinne die sachliche Unterscheidung der Vorgänge auf ihre Übereinstimmung mit den materiellen Rechtssätzen und Verwaltungsvorschriften [2]. Entsprechend werden die der Prüfung unterworfenen Stellen unterteilt. Die Rechnungskontrolle ist die gegen die Kassenführer gerichtete Prüfung, die Verwaltungskontrolle die gegen die anweisende Verwaltungsbehörde gerichtete Überwachung [3].

Diese zusätzliche Untergliederung in Rechnungskontrolle und Verwaltungskontrolle im engeren Sinn erscheint jedoch im Rahmen dieser Untersuchung entbehrlich [4]. Daher soll im folgenden der Begriff Verwaltungskontrolle im weiteren Sinne gebraucht werden, d.h. die Prüfung nach der formellen und der materiellen Seite umfassen und sich auf die Überwachung der Kassenführer und der anweisenden Stellen erstrecken [5].

Die Unterscheidung der Bereiche Verwaltungskontrolle und Verfassungskontrolle wirkt sich allerdings erst bei der Auswertung der Ergebnisse der Kontrolltätigkeit aus. Das Prüfungsverfahren ist einheitlich ohne Rücksicht auf die endgültige Bestimmung der Ergebnisse [6]. Einheitlich sind auch der Gegenstand und das Ziel der Finanzkontrolle.

b) Gegenstand und Ziel der Finanzkontrolle

Das Grundgesetz überträgt dem Bundesrechnungshof "die Prüfung der Rechnung" (Art. 114 Abs. II, Satz 1 GG).
Das Bundesrechnungshofgesetz hat diesen Auftrag ausgestaltet und dem Bundesrech-

---

1) Die Bezeichnungen Verwaltungskontrolle im engeren und im weiteren Sinne verwendet Saemisch, Kontrolle, S. 52.
2) Vergl. Stengel-Winzerling, S. 1174, Maunz-Dürig, Art. 114 Randnr. 15 u. 16.
3) Vergl. Saemisch, Kontrolle, S. 51, Maunz-Dürig, Art. 114, Randnr. 16.
4) Saemisch, Kontrolle, S. 52, weist darauf hin, daß die Unterscheidung auch in der Praxis nicht erforderlich ist, da die beiden Ziele der Prüfung "uno actu verfolgt werden".
5) Die Unterteilung der Finanzkontrolle in die beiden Bereiche Verfassungskontrolle und Verwaltungskontrolle wird gleichfalls verwandt von Schulze-Wagner, S. 765, Saemisch, Kontrolle, S. 58 und Vialon, Haushaltsrecht, S. 984.
6) Die Einheitlichkeit bestand schon bei dem Prüfungsverfahren der Preußischen Oberrechnungskammer, vergl. Vocke, S. 511.

nungshof die Überwachung des Finanzgebarens aller Bundesorgane und Bundesverwaltungen übertragen (§ 4 Abs. 1 BRH Ges.). Auch die Stellen außerhalb der Bundesverwaltung, die Teile des Bundeshaushaltsplans ausführen oder die für bestimmte Zwecke Bundesmittel erhalten haben, unterliegen der Kontrolle des Bundesrechnungshofs (§ 4 Abs. II, Ziff. 1 und 2 BRH Ges.). Ebenso sind alle Stellen, die Bundesvermögen oder Bundesmittel verwalten, der Prüfung des Bundesrechnungshofs unterworfen (§ 4 Abs. II, Ziff. 3 BRH Ges.) [1].

Die Zuständigkeit des Bundesrechnungshofs reicht von den Rechnungen der unteren Landes- und der Gemeindebehörden, die Bundesmittel erhalten haben oder Bundesvermögen verwalten, bis hinauf zu denen der höchsten Staatsorgane der Bundesrepublik. Auch die Haushaltsführung des Bundestags und Bundesrats, des Bundespräsidenten und der richterlichen Bundesbehörden unterliegt der Kontrolle des Bundesrechnungshofs [2].

Eine Ausnahme ist nur für die Rechnung der Kasse des obersten Prüfungsorgans vorgesehen. Sie wird nicht vom Bundesrechnungshof, sondern von dessen Präsidenten geprüft (§ 88 Abs. IV RHO) [3] [4].

Eine weitere Ausnahme wird bei Haushaltsmitteln gemacht, die mit Rücksicht auf ihren Verwendungszweck durch besondere Anordnung im Haushaltsplan der Prüfung durch den Bundesrechnungshof entzogen wurden (§ 89 RHO) [5]. Diese Haushalts-

---

1) Soweit allerdings die Haushaltswirtschaft der Länder und der Gemeinden berührt wird und soweit die Länder Bundesvermögen und Landesvermögen gemeinsam verwalten, haben die obersten Finanzkontrollbehörden der Länder ein Recht auf Beteiligung (§ 4 Abs. V BRH Ges.).

2) Vergl. Saemisch, Kontrolle, S. 41.

3) siehe oben S. 38.

4) Saemisch, Kontrolle, S. 65/66, weist darauf hin, daß es zu inneren Reibungen führen würde, wenn man den Präsidenten, der die verwaltungsmäßige Verantwortung für die Ordnungsmäßigkeit der Finanzgebarung des Rechnungshofs trägt, der Kontrolle des von ihm geleiteten Kollegiums unterwerfen würde.

5) So bestimmte der Haushaltsplan von 1958, daß die
Kapitel 1401 Titel 302 zur Förderung des Informationswesens
Kapitel 0403 Titel 300 zur Verfügung des Bundeskanzlers zu allgemeinen Zwecken
Kapitel 0401 Titel 300 zum Zwecke des Verfassungsschutzes
Kapitel 0609 Titel 300 zur Verfügung des Bundesverteidigungsministers zum Zwecke des Abschirmdienstes
nur der Prüfung durch den Präsidenten des Bundesrechnungshofs unterliegen und daß
Kapitel 0502 Titel 301 der Geheimfonds des Auswärtigen Amts überhaupt nicht kontrolliert werden darf.

mittel werden in der Regel entweder durch den Präsidenten des Bundesrechnungshofs geprüft, oder aber von jeder Kontrolle befreit [1].

Das Ziel der Kontrolle ist dem Bundesrechnungshof durch § 96 RHO vorgeschrieben. Es läßt sich in den folgenden vier Hauptpunkten zusammenfassen: [2]

a) sachliche und rechnerische Richtigkeit, vorschriftsmäßige Begründung und Belegung der einzelnen Rechnungsbeträge
b) Einhaltung des Haushaltsplans
c) Beachtung der Gesetze, Vorschriften und Verwaltungsgrundsätze sowie der gebotenen Wirtschaftlichkeit
d) Einsparungsmöglichkeiten

Diese Bereiche lassen erkennen, daß die Kontrolle des Bundesrechnungshofs einen doppelten Charakter hat. Er prüft zunächst, ob die Verwaltung alle für sie bindenden Vorschriften beachtet hat. Darüber hinaus beurteilt er nach freiem Ermessen ihre Haushaltsführung unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten.

Bei der formellen Prüfung ist der Rechnungshof weitgehend entlastet. Alle Rechnungen werden durch die Vorprüfstellen der Verwaltung vorgeprüft [3]. Er hat die

---

1) Gegen den Ausschluß oder die Einschränkung der Prüfung bestehen jedoch verfassungsrechtliche Bedenken. Die parlamentarischen Kontrollrechte, die dem Bundestag aufgrund der parlamentarischen Regierungsweise gegenüber der Bundesregierung zustehen, schließen die Berechtigung ein, Aufklärung über die Verwendung von Haushaltsmitteln zu verlangen; vergl. von Mangoldt-Klein, S. 1196. Geheimfonds, die jeder Kontrolle entzogen sind, verletzen die Rechte des Parlaments; vergl. von Mangoldt-Klein a.a.O. Aber auch die Prüfung durch den Präsidenten des Bundesrechnungshofs beeinträchtigt die Rechte des Parlaments, da der Präsident nur bestätigt, daß er die Verwendung der Mittel nachgeprüft hat; die Ergebnisse der Prüfung werden den gesetzgebenden Körperschaften vorenthalten; vergl. Vialon, Haushaltsrecht, S. 968. Die Eigenprüfung des Bundesrechnungshofs durch seinen Präsidenten gem. § 88 Abs. IV RHO beeinträchtigt die parlamentarischen Kontrollrechte nicht, da Bundestag und Bundesrat jederzeit die Einzelheiten der Rechnung des Bundesrechnungshofs nachprüfen können; vergl. Saemisch, Kontrolle, S. 66. Die nach § 89 RHO von der Kontrolle durch den Rechnungshof ausgeschlossenen Haushaltsmittel werden dagegen der dem Parlament verfassungsrechtlich übertragenen Kontrolle endgültig entzogen; vergl. Vialon, Haushaltsrecht, S. 968. Da das mit dem Grundgesetz nicht vereinbare Haushaltsrecht durch § 2 BRH Ges. aufgehoben ist, gilt § 89 RHO daher nicht fort.

2) Vergl. Saemisch, Kontrolle, S. 49.

3) Die Prüfung, die der Rechnungshof in diesem Bereich ausübt, ist daher auch als Superrevision oder als Oberkontrolle bezeichnet worden. Vergl. Saemisch, Kontrolle, S. 44.

Möglichkeit, die Prüfung bestimmter Rechnungen ganz den Verwaltungsbehörden zu überlassen. Er kann schließlich die Prüfung der Rechnungen und die Vorlage der Belege nach seinem Ermessen beschränken. Dies gibt ihm die Möglichkeit, sein Augenmerk vor allem auf die materiellen Mängel zu richten, auf die Fragen rechtlicher und wirtschaftlicher Natur und auf die Ermittlung entbehrlicher Stellen und Einrichtungen in der Verwaltung. Das weitgesteckte Prüfungsziel der Reichshaushaltsordnung räumt dem Bundesrechnungshof in Verbindung mit der umfassenden Zuständigkeitsklausel des Bundesrechnungshofsgesetzes eine einflußreiche Kontrolle über das Finanzgebaren und die Organisation der gesamten Bundesverwaltung ein.

Um dem Bundesrechnungshof die Erfüllung dieser Aufgaben zu ermöglichen, sind ihm gegenüber den seiner Prüfung unterworfenen Behörden und Stellen eine Reihe von Auskunftsrechten und Weisungsbefugnissen übertragen. Der Bundesrechnungshof hat das Recht, von den Behörden jede Auskunft zu verlangen, die er für die Prüfung der Rechnungen und für die Überwachung der Wirtschaftsführung für erforderlich hält. Die Behörden sind verpflichtet, ihm Bücher und Schriftstücke einzusenden und Akten vorzulegen (§ 98 RHO) [1].

Seine schärfste Waffe sind die Weisungs- und Strafbefugnisse. Die Behörden der Bundesverwaltung mit Ausnahme der obersten Bundesbehörden sind dem Bundesrechnungshof in allen ihm durch das Finanzkontrollrecht zugewiesenen Angelegenheiten der Finanzkontrolle unterstellt [2]. Er kann ihnen die Weisungen erteilen, die er zur Überwachung der Haushalts- und Wirtschaftsführung für erforderlich hält. Er hat das Recht, die Befolgung seiner Verfügungen notfalls durch die Verhängung von Strafen zu sichern. Die Strafen werden auf Ersuchen des Bundesrechnungshofs von den zuständigen Bundesministern eingezogen (§ 102 RHO).

c) Die Auswirkungen der Finanzkontrolle

Mit dem Abschluß der Kontrolle teilt sich das einheitliche Prüfungsverfahren. Die Prüfungsergebnisse werden je nachdem, ob sie in den Bereich der Verwaltungskontrolle oder der Verfassungskontrolle fallen, verschieden ausgewertet.

---

1) Die Akten der Bundesministerien werden allerdings erst nach Zustimmung des zuständigen Bundesministers vorgelegt, § 98 RHO.

2) Das Weisungsrecht des Bundesrechnungshofs erstreckt sich gleichfalls nicht auf die seiner Prüfung unterworfenen Verwaltungen von Bundesrat und Bundestag; vergl. Schulze-Wagner S. 784.

1) Die Ergebnisse der Verwaltungskontrolle

Die Prüfungsergebnisse werden bei der Verwaltungskontrolle durch Prüfungsmitteilungen ausgewertet. Von sachlich unerheblichen Mängeln und Verstößen werden die verantwortlichen Behörden nur unterrichtet, ohne daß hierüber ein weiterer Schriftwechsel entsteht [1]. Über die erheblichen Verstöße stellt der Bundesrechnungshof eine Erinnerung auf, die von der Verwaltungsbehörde zu beantworten und zu erledigen ist (§ 103 RHO). Hat die Prüfung Fehlbeträge ergeben, hat der Bundesrechnungshof für ihre Vereinnahmung die erforderlichen Schritte zu veranlassen. Bei Geringfügigkeit der Beträge kann er jedoch von der Einziehung absehen (§ 105 RHO). Das Prüfungsverfahren wird gegenüber den rechnunglegenden Stellen durch die Verständigung vom Abschluß des Verfahrens beendet (§ 106 RHO). Allerdings besagt diese Erklärung nur, daß die bis dahin bereitgehaltenen Unterlagen beiseitegelegt werden können [2], sie schließt nicht eventuelle Rückgriffe aus, wenn nachher Verstöße der verantwortlichen Beamten bekannt werden.

Auch bedeutet der formelle Abschluß des Prüfungsverfahrens gegenüber den rechnunglegenden Stellen nicht zugleich den Abschluß der Verwaltungskontrolle. Der Bundesrechnungshof kann Fragen grundsätzlicher Art, die sich bei der Prüfung der nachgeordneten Verwaltungsbehörden ergeben haben, mit den vorgesetzten Dienststellen, insbesondere mit den zuständigen Bundesministerien, in einem Schriftwechsel klären. Ihm steht es frei, eine Stellungnahme der vorgesetzten Dienststelle einzuholen oder dem Minister Anregungen zu allgemeinen Änderungen der Verwaltungsgrundsätze oder -vorschriften zu übermitteln [3].

Außerdem hat der Bundesrechnungshof die Möglichkeit, der Bundesregierung in einem zusammenfassenden Bericht die von ihm bei der Prüfung gemachten Wahrnehmungen über Mängel in der Verwaltung und Vorschläge zu deren Behebung sowie zur Abänderung von Gesetzen und Verordnungen mitzuteilen (§ 109 RHO). Dieser Bericht ist Ausfluß der Verwaltungskontrolle [4], er kann aber ebenso zur Verfassungskontrolle gehören, da die Unterrichtung über Mängel in der Verwaltung und die Vorschläge zur Abänderung der Gesetze unmittelbar die Interessen des Parlaments berühren und da überdies der Bundesrechnungshof die Möglichkeit hat, den Bericht oder Teile des Berichts gleichzeitig auch für Bundestag und Bundesrat zu bestimmen [5].

---

1) Vergl. Vialon, Haushaltsrecht, S. 1005.

2) Vialon, Haushaltsrecht, S. 1015 weist daraufhin, daß nach allgemeiner Ansicht nach Abgabe der Abschlußerklärung die Beweislast für etwaige nachherige Feststellungen von der rechnunglegenden Stelle auf den Rechnungshof übergeht.

3) Vergl. Saemisch, Kontrolle, S. 56, vergl. Peucker, S. 30.

4) Vergl. Saemisch, Kontrollwesen, S. 450.

5) Der Bericht muß dem Parlament dann vorgelegt werden, wenn der Bundesrechnungshof von der Möglichkeit Gebrauch macht, den Bericht anstelle der gemäß § 107 RHO für das Parlament aufzustellenden Bemerkungen zu erstatten, vergl. Vialon, Haushaltsrecht S. 1029.

2) Die Ergebnisse der Verfassungskontrolle

Die Verfassungskontrolle dient in erster Linie der Vorbereitung der Entlastung der Bundesregierung durch Bundestag und Bundesrat. Die vom Bundesfinanzminister den parlamentarischen Körperschaften über alle Einnahmen und Ausgaben sowie über das Vermögen und die Schulden jährlich zu legende Rechnung ist durch den Rechnungshof zu prüfen und Bundestag und Bundesrat im Laufe des nächsten Jahres mit den Bemerkungen des Bundesrechnungshofs vorzulegen (Art. 114 GG). Die Bemerkungen, zu deren Aufstellung die "selbständige und unbedingte Verantwortlichkeit" des Bundesrechnungshofs in § 107 Abs. I RHO besonders hervorgehoben wird, müssen sich insbesondere auf die Ordnungsmäßigkeit und Richtigkeit der Bundeshaushaltswirtschaft, auf die Abweichungen vom Haushaltsplan und seinen Unterlagen, die Verstöße gegen die einschlägigen Gesetze, Rechtsverordnungen oder Verwaltungsvorschriften, die noch zu genehmigenden überplanmäßigen und außerplanmäßigen Ausgaben, sowie auf die Erinnerungen, die der Bundesrechnungshof gemäß § 96, Abs. I, Ziff. 3 und 4 RHO aufgestellt hat und auf die keine ausreichende Abhilfe erfolgt ist, erstrecken.

Die letztgenannten Bemerkungen sollen dem Parlament vor allem Einblick in die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungsverfahrens und des Behördenaufbaus vermitteln, denn die Prüfung des Bundesrechnungshofs gemäß § 96 Abs. I Ziff. 3 und 4 RHO erstreckt sich darauf, ob die Verwaltung nicht nur ordnungsmäßig, sondern auch zweckmäßig gehandelt hat, und welche Einrichtungen und Dienststellen entbehrlich erscheinen.

Das Gesetz bestimmt nur den Mindestinhalt der Bemerkungen. Dem Bundesrechnungshof steht es frei, nach seinem Ermessen über die untere Grenze hinauszugehen [1]. Liegt über eine einzelne Frage oder über einen Rechnungsabschnitt eine endgültige Entscheidung des Bundesrechnungshofs noch nicht vor, so kann er einen entsprechenden Vorbehalt aufstellen.

Den Bemerkungen ist eine Denkschrift des Präsidenten des Bundesrechnungshofs hinzuzufügen, in der die hauptsächlichen Prüfungsergebnisse zusammengefaßt werden [2]. Die Vorlage der Denkschrift ermöglicht eine über die Bemerkungen hinausgehende Berichterstattung an das Parlament. Sie soll sicherstellen, daß die parlamentarischen Körperschaften einen möglichst umfassenden Einblick in die Bewirtschaftung der Haushaltsmittel und die Verwaltung des Bundesvermögens durch die Exekutive gewinnen [3].

---

1) Dies wurde schon durch die Begründung zum Entwurf der Reichshaushaltsordnung festgestellt, vergl. Reichstagsdrucksache Nr. 4510, 1. Wahlperiode 1920/22, Band 374, S. 51.

2) Diese Denkschrift wird seit 1956 vom Kollegium des Bundesrechnungshofs erstattet. Siehe oben S. 43 Anmerkung 2.

3) Vergl. Saemisch, Kontrolle S. 64.

d) Die Kontrolle der privatrechtlichen Gesellschaften, an denen der Bund beteiligt ist, und der juristischen Personen des öffentlichen Rechts

Besondere Vorschriften gelten für die Überwachung des Finanzgebarens der privatrechtlichen und öffentlichrechtlichen Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit, die ganz oder teilweise im Eigentum des Bundes stehen. Die Prüfung der privatrechtlichen Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit, an denen der Bund als Gesellschafter, als Aktionär oder als Genosse beteiligt ist, unterscheidet sich von der normalen Kontrolle vor allem dadurch, daß der Bundesrechnungshof nur die Betätigung des Staates als Aktionär, als Gesellschafter oder als Genosse prüft, und zwar nach kaufmännischen Gesichtspunkten [1]. Er kann nur, soweit es die Satzung der Gesellschaft oder besondere Vereinbarungen mit ihr vorsehen, durch seine Beauftragten Einsicht in den Betrieb selbst und in die Bücher und Unterlagen nehmen und ist im übrigen auf das von dem verantwortlichen Minister zugeleitete Material, insbesondere auf die Prüfungsberichte der Treuhandgesellschaften angewiesen [2]. Der Bundesrechnungshof ist verpflichtet, zusammen mit den Bemerkungen einen Bericht über die wesentlichen Anstände, die sich aus der Prüfung der Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit ergeben haben, zu erstatten (§ 107 Abs. II RHO). Durch die Verbindung mit den für das Parlament bestimmten Bemerkungen wird die Berichterstattung über die privatrechtlichen Beteiligungen des Bundes in die Verfassungskontrolle eingefügt [3].

Auch das Finanzgebaren der juristischen Personen des öffentlichen Rechts, soweit sie auf Bundesrecht beruhen, ist durch die Verordnung über die Rechnungslegung und Rechnungsprüfung während des Krieges vom 5. Juli 1940, § 4, grundsätzlich der Prüfung des Bundesrechnungshofs unterworfen. Obwohl das Gesetz nach seiner Überschrift auf die Zeit "während des Krieges" beschränkt war, hat diese Vorschrift mit Kriegsende ihre Gültigkeit nicht verloren [4]. Ausgenommen sind unter anderem die Gebietskörperschaften, die Religionsgesellschaften und die juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die der zuständige Finanzminister im Benehmen mit dem Bundesrechnungshof von der Prüfung ausgeschlossen hat [5].

---

1) Vialon, Haushaltsrecht S. 1061 bezeichnet die Bestimmung von § 113 Abs. I RHO "und zwar nach kaufmännischen Gesichtspunkten als den "Kardinalpunkt" des Abschnitts IVa der RHO.

2) Zur Kritik dieses beschränkten Prüfungsverfahrens bei den Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit vergl. Bank, Prüfungszuständigkeit, S. 212.

3) Vergl. Saemisch, Kontrollwesen, S. 451.

4) Vergl. Weber, S. 38.

5) Huber S. 340, stellt fest, daß die Freistellung von der Prüfung auf Grund der Verfassungsgarantie des Art. 114 Abs. II GG nur noch im Wege der Rechtsverordnung erfolgen kann.

Auf die Prüfung der juristischen Personen des öffentlichen Rechts werden die Vorschriften über die Prüfung der Unternehmen des privaten Rechts sinngemäß angewandt [1]. Der Bundesrechnungshof erstreckt seinen Bericht über die wesentlichen Beanstandungen, die sich bei der Prüfung der Unternehmen des Privatrechts ergeben haben, auch auf die juristischen Personen des öffentlichen Rechts und fügt sie gleichfalls in die Verfassungskontrolle ein [2].

Besondere Vorschriften gelten schließlich noch für die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Sondervermögen Deutsche Bundesbahn [3] und Deutsche Bundespost [4] durch den Bundesrechnungshof.

II. Die Sonderaufgaben des Bundesrechnungshofs

Dem Bundesrechnungshof sind mit der Gutachtertätigkeit, der Mitwirkung beim Erlaß von Vorschriften über die Rechnungslegung und den besonderen Funktionen des Präsidenten des Bundesrechnungshofs im Bereich der Bundesverwaltung neben der Finanzkontrolle einige zusätzliche Aufgaben übertragen. Diesen Aufgaben ist gemeinsam, daß sie zwar formell getrennt, aber in inhaltlichem Zusammenhang mit der Kontrolltätigkeit des Bundesrechnungshofs stehen [5].

a) Die Erstattung von Gutachten

Das oberste Prüfungsorgan ist verpflichtet, sich auf Ersuchen der für die staatliche Finanzwirtschaft verantwortlichen Staatsorgane zu haushalts- und finanzpolitischen Fragen gutachtlich zu äußern.

---

1) Vergl. Vialon, Haushaltsrecht, S. 1030.

2) Vergl. die gemeinsame Behandlung der Unternehmen des Privatrechts und der juristischen Personen des öffentlichen Rechts im Bericht des Bundesrechnungshofs über die Prüfung von Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit für das Rechnungsjahr 1956 Nr. 52, Bundestagsdrucksache Nr. 1518 3. Wahlperiode S. 64.

3) In Ausführung von § 4 Abs. III BRH Ges. haben der Bundesfinanzminister, der Bundesverkehrsminister und der Präsident des Bundesrechnungshofs gemeinsam mit den "Bestimmungen über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Sondervermögens Deutsche Bundesbahn" die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Deutschen Bundesbahn dem Prüfungsdienst der Deutschen Bundesbahn übertragen. Vergl. Meyer, S. 507.

4) Vergl. § 18 des Postverwaltungsgesetzes vom 24. Juli 1953 BGBl I S. 676.

5) Vergl. Saemisch, Kontrolle, S. 82.

Die Reichshaushaltsordnung überträgt den Bundesministern und dem Bundestag das Recht, den Präsidenten des Bundesrechnungshofs um Gutachten über Fragen zu ersuchen, deren Beantwortung für die Bewirtschaftung der Haushaltsmittel durch die Behörden von Bedeutung ist (§ 101 RHO). Das Bundesrechnungshofgesetz hat den Inhalt der Gutachtertätigkeit auf alle Fragen ausgedehnt, die für die Bewirtschaftung öffentlicher Mittel in der Bundesverwaltung von Bedeutung sind (§ 8 Abs. 1 BRH Ges.). Gleichzeitig wurde das Anforderungsrecht stärker auf die Legislative verlagert, da nach dem Bundesrechnungshofgesetz auch der Bundesrat ermächtigt ist, um die Erstattung von Gutachten zu ersuchen, während von der Exekutive nur die Bundesregierung insgesamt oder aber der Bundesminister der Finanzen antragsberechtigt sind [1].

Die Gutachten werden in der Regel schriftlich erstattet [2]. Es ist aber auch möglich, daß der Präsident im Einzelfall ein Gutachten mündlich abgibt [3]. Die §§ 101 RHO und 8 BRH Ges. schreiben für die Gutachten keine bestimmte Form vor [4].

Der Bundesrechnungshof wird schon frühzeitig in den Budgetkreislauf eingeschaltet. Der Bundesminister der Finanzen leitet dem Präsidenten des Bundesrechnungshofs die Unterlagen der einzelnen Ressorts für die Aufstellung des Haushaltsplans zu, sobald sie fertiggestellt sind [5]. Der Präsident kann sodann aufgrund der bei der

---

1) Vergl. Vialon, Haushaltsrecht, S. 999.

2) Vergl. Saemisch, Kontrolle, S. 85.

3) Vergl. Vialon, Haushaltsrecht, S. 1000/1001.

4) Wacke, Gutachten, S. 313 ff hat nachgewiesen, daß die Erstattung von Gutachten unabhängig von der Stellung des Organs, das sie anfertigt, stets als die Ausübung vollziehender Gewalt anzusehen ist. Siehe auch BVerGE 2, 79 ff (86) und 4, 385 ff (363). Gegen die Bezeichnung der Gutachten als "innerdienstliche Rechtsakte" - so Maunz-Dürig Art. 114, Randnr. 29 - spricht allerdings, daß bei der Erstattung der Gutachten das für die innerdienstlichen Rechtsakte charakteristische öffentlich-rechtliche Abhängigkeitsverhältnis zwischen Bundestag, Bundesrat, Bundesregierung und Bundesrechnungshof fehlt; vergl. Obermayer, S. 107/110. Die Sonderstellung, die dem Bundesrechnungshof durch die verfassungsrechtliche Garantie seiner Unabhängigkeit eingeräumt ist, und die Übertragung der Finanzkontrolle als eigenständiger Aufgabenbereich durch Art. 114 GG deuten vielmehr darauf hin, daß die Gutachten des Bundesrechnungshofs als "verfasungsrechtliche Handlungen" - diesen Ausdruck verwendet Obermayer, S. 48, 49, 110 - dem Bereich des Verwaltungsrechts entzogen sind. Zur Sonderstellung des Bundesrechnungshofs gegenüber der Verwaltung s. unten S. 89 ff.

5) § 19 II RHO bestimmt einschränkend, daß der Finanzminister nur die Unterlagen übersendet, die ihm zur Übermittlung an den Bundesrechnungshof geeignet

Finanzkontrolle gemachten Wahrnehmungen zu den Unterlagen Stellung nehmen (§ 19 Abs. II, Satz 2 RHO).

Der Rechnungshof ist durch Vertreter an den Besprechungen des Haushaltsplans im Finanzministerium und in der Bundesregierung beteiligt [1].

Sobald der Haushaltsentwurf im Parlament beraten wird, können sich die Vertreter des Bundesrechnungshofs dort erneut mündlich zu den materiellen und formellen Fehlern, die dem Entwurf des Haushaltsplanes anhaften, äußern. Sie nehmen an den entsprechenden Sitzungen im Bundestag und im Bundesrat und in den zuständigen Ausschüssen teil. Es fehlt an einer gesetzlichen Vorschrift, die den Bundesrechnungshof ausdrücklich ermächtigt, mündliche Stellungnahmen zu den Haushaltsfragen gegenüber den Ausschüssen abzugeben [2]. Die Berechtigung zur Teilnahme der Vertreter des Bundesrechnungshofs an den Sitzungen der Ausschüsse und zu mündlichen Äußerungen beruht auf einer Vereinbarung zwischen Bundestag und Bundesrechnungshof sowie auf einer entsprechenden Anwendung der §§ 8 BRH Ges. und 101 RHO [3].

b) Die Mitwirkung beim Erlaß von Vorschriften über die Rechnungslegung

Der Bundesrechnungshof ist berufen, bei dem Erlaß der Vorschriften für die Verwaltung auf denjenigen Gebieten mitzuwirken, die seiner Tätigkeit nahestehen.

Er hat das Recht, vor dem Erlaß von Bestimmungen zur Durchführung der Reichshaushaltsordnung und von den hierzu von den Bundesministerien erlassenen allgemeinen Dienstanweisungen gutachtlich gehört zu werden (§ 100, Abs. II, Satz 1 und 2 RHO). Bestimmte Verwaltungsanordnungen über die Kassenführung und Rechnungslegung bedürfen seiner Zustimmung (§ 64 a RHO und § 100, Abs. II, Satz 3 RHO).

Der Bundesrechnungshof erläßt im Benehmen mit den beteiligten Ministerien die Vorschriften über die formelle Einrichtung der Rechnungen und der Belege (§ 66

Fortsetzung der Fußnote 5 von Seite 55:
erscheinen. In der Bundesrepublik hat sich jedoch die Praxis herausgebildet, daß die gesamten Voranschläge unmittelbar durch die Einzelressorts dem Bundesrechnungshof zugeleitet werden. Vergl. Vialon, Haushaltsrecht, S. 467.

1) Vergl. Haaser, S. 123.

2) Für die Erstattung eines Gutachtens gem. § 8 BRH Ges. und § 101 RHO ist es erforderlich, daß das Plenum des Bundestages einen entsprechenden Beschluß faßt, nicht aber ein Ausschuß des Parlaments, vergl. Vialon, Haushaltsrecht, S. 1001.

3) Vergl. Haaser, S. 123.

Abs. III RHO) [1].

c) Besondere Aufgaben des Präsidenten des Bundesrechnungshofs

Weitere bedeutsame Aufgaben sind nicht dem Bundesrechnungshof selbst, sondern seinem Präsidenten übertragen. Am 8. Januar 1952 ist der Präsident zum Bundesbeauftragten für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung ernannt worden [2]. Durch Beschluß des Bundeskabinetts von 1957 wurde diese Aufgabe auf den jeweiligen Präsidenten des Bundesrechnungshofs übertragen [3]. Er bedient sich für die Erfüllung dieser Aufgaben der Präsidialabteilung des Bundesrechnungshofs.

Der Präsident des Bundesrechnungshofs ist kraft Amtes ständiges Mitglied und zugleich Vorsitzender des Bundespersonalausschusses (§ 96 Abs. II Bundesbeamtengesetz vom 14. Juli 1953).

DRITTER ABSCHNITT

GEGENÜBERSTELLUNG VON EINRICHTUNG UND TÄTIGKEIT DES RECHNUNGSHOFS VON BELGIEN UND DES BUNDESRECHNUNGSHOFS

Vergleicht man die rechtliche Ordnung des Aufbaus der obersten Prüfungsorgane in der Bundesrepublik und in Belgien, so zeigt sich, daß beide Systeme darauf gerichtet sind, die Unabhängigkeit der Rechnungshöfe von den zu prüfenden Behörden und Einrichtungen zu gewährleisten. Übereinstimmend betrachten sie die persönliche Unbefangenheit der Mitglieder als bedeutsame Voraussetzung für die wirkungsvolle Ausübung der Finanzkontrolle. Den Mitgliedern des belgischen Rechnungshofs und des Bundesrechnungshofs ist es untersagt, in Prüfungsangelegenheiten mitzuwirken, die nahe Verwandte betreffen. Sie dürfen nicht den parlamentarischen Körperschaften ihrer Länder angehören.

Die belgische Ordnung ist bestrebt, jeglichen Einfluß der Exekutive auf die personelle Besetzung des Rechnungshofs auszuschließen. Weder die Regierung noch

1) Auf Grund dieser Ermächtigung hat der Rechnungshof die am 3. Juli 1929 (R. Min. Bl. S. 439) erlassene und zuletzt durch die Verordnung vom 31. Aug. 1942 (R. Min. Bl. S. 211) geänderte Rechnungslegungsordnung für das Reich geschaffen.

2) Vergl. die Bekanntmachung über den Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung vom 30. Juni 1952, Bundesanzeiger Nr. 128 vom 5. Juli 1952, S. 1.

3) Vergl. Vialon, Haushaltsrecht, S. 1175, Anm. 1.

der König sind an der Berufung der Mitglieder des Rechnungshofs und seiner übrigen Bediensteten beteiligt. Das oberste Prüfungsorgan in Belgien bildet seinen eigenen Nachwuchs aus, der später auch in die höchsten Stellen aufsteigen kann. Selbst die Besoldung der Bediensteten des Rechnungshofs ist jeder Einwirkung der Exekutive entzogen.

Allerdings ist seine Unabhängigkeit begrenzt. So stark sie gegenüber der Regierung ist, so groß ist seine Unselbständigkeit gegenüber dem Parlament. Die leitenden Beamten des Rechnungshofs, die Mitglieder, sind vom Parlament abhängig. Die Sorge um ihre Wiederwahl und die Befürchtung, abberufen zu werden, binden sie an die Abgeordnetenkammer.

Der Bundesrechnungshof ist bei der Ernennung seiner Mitglieder weniger folgerichtig gegen Einwirkungen der Exekutive abgeschirmt. Er bildet keinen eigenen Nachwuchs aus, sondern greift auf die erfahrenen Beamten der Verwaltungsbehörden zurück. Die Mitglieder werden durch den Bundespräsidenten ohne jede Mitwirkung von Bundestag und Bundesrat ernannt.

Nach ihrer Ernennung ist die Unabhängigkeit der Mitglieder des Bundesrechnungshofs jedoch um so stärker ohne jede Einschränkung nach allen Seiten gesichert. Einmal zum Mitglied berufen, bedürfen sie keiner Wiederwahl, sondern sind auf Lebenszeit auch im Hinblick auf ihre Versetzung, Amtsenthebung und Bestrafung durch verfassungsrechtliche Garantie den Richtern gleichgestellt.

Neben der personellen Besetzung wird in beiden Ländern die Ausstattung der Rechnungshöfe mit den erforderlichen finanziellen Mitteln gegen Einwirkungen der Exekutive gesichert. In Belgien obliegt es allein dem Senat und der Abgeordnetenkammer, über die Anforderungen des Rechnungshofs zu entscheiden. In der Bundesrepublik muß der Bundesfinanzminister abweichend von dem normalen Verfahren, Abstreichungen, die er von den Anforderungen des Bundesrechnungshofs vornimmt, der Bundesregierung mitteilen. Außerdem kann der Präsident des Bundesrechnungshofs an den Haushaltsberatungen von Bundestag und Bundesrat teilnehmen und dort die Interessen des Bundesrechnungshofs vertreten [1].

Die Mittel für beide obersten Prüfungsorgane werden im Haushaltsplan besonders ausgewiesen. In Belgien stehen sie im Budget der Dotationen, in der Bundesrepublik Deutschland hat der Bundesrechnungshof wie die Ministerien einen eigenen Einzelplan.

Die Grundform der Organisation des Rechnungshofs in Belgien und des Bundesrechnungshofs ist das Kollegium. In beiden obersten Prüfungsbehörden beschließen auf unterster Ebene zwei Mitglieder gemeinsam über die Prüfungsergebnisse. Haben

1) Vergl. Saemisch, Kontrolle, S. 36.

die Angelegenheiten größere Bedeutung oder weichen die Ansichten der beiden Mitglieder voneinander ab, entscheiden die Kammern oder die Senate.

Unterschiedlich ist jedoch die Stellung der Präsidenten der obersten Prüfungsbehörde. In Belgien ist ihm nur die Stellung eines primus inter pares zugewiesen. Über alle Ergebnisse der Prüfungstätigkeit des Rechnungshofs muß ein kollegiales Gremium beschließen. Auch in der inneren Verwaltung besitzt der Präsident nur sehr beschränkte Aufsichts- und Leitungsbefugnisse. Alle Angelegenheiten sind im Zweifel dem obersten kollegialen Gremium, der Vollversammlung, übertragen.

Demgegenüber ist die Stellung des Präsidenten des Bundesrechnungshofs erheblich stärker. Ihm sind bedeutsame Prüfungsaufgaben, wie die Anfertigung der Denkschrift und die Erstellung der Gutachten, zur eigenen Wahrnehmung übertragen. Er hat weitreichende Befugnisse zur Regelung des Prüfungsverfahrens, bei der Verteilung der Geschäfte und bei der Leitung der inneren Verwaltung. Die bürokratisch aufgebaute Präsidialabteilung ist ein eigener Organismus innerhalb des kollegial geordneten Prüfungsorgans.

Die Tätigkeit der beiden obersten Prüfungsorgane ist auf die Überwachung der Behörden und Stellen gerichtet, die staatliche Mittel betreuen. Übereinstimmend ist ihre Prüfung auf öffentliche Einrichtungen und privatrechtliche Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgedehnt, die ganz oder teilweise im Eigentum des Staates stehen.

Schon in der Zielsetzung gehen jedoch die Finanzkontrolle in Belgien und in der Bundesrepublik erheblich auseinander.

Die Kontrolle des Rechnungshofs von Belgien ist auf die Ordnungsmäßigkeit, die Haushaltsmäßigkeit und die Gesetzmäßigkeit des Finanzgebarens der Verwaltung beschränkt.

Auch diese Prüfung ist Teil der vom Bundesrechnungshof ausgeübten Kontrolle. Hier wird das oberste Prüfungsorgan des Bundes jedoch weitgehend durch die Vorprüfung entlastet. Die eigentliche Aufgabe des Bundesrechnungshofs ist die Überwachung, ob die Verwaltungsbehörden bei der Ausführung des Haushaltsplans wirtschaftlich, sparsam und zweckmäßig verfahren sind und ob nicht entbehrliche Stellen und Einrichtungen unterhalten werden.

Dieser Aufgabenbereich ist dem Rechnungshof von Belgien entzogen. Hierfür gibt es in der belgischen Verwaltung besondere Kontrolleure, die Finanzinspektoren (inspecteur des finances) [1]. Sie werden den Fachministern vom Finanzminister

1) Stellung und Aufgaben der Finanzinspektoren sind geregelt durch den Arrêté du Regent du 16 décembre 1948 réglant les attributions de l'inspection des finances.

zur Verfügung gestellt und arbeiten getrennt vom Rechnungshof.

Die unterschiedliche Zielsetzung der Kontrolltätigkeit erstreckt sich bis auf die Sonderaufgaben der obersten Prüfungsorgane. Obliegt dem Rechnungshof von Belgien die formelle Überwachung der staatlichen Forderungen und Verbindlichkeiten, hat der Präsident des Bundesrechnungshofs als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung für die Verbesserung der Verwaltungsführung und des Behördenaufbaues zu sorgen.

Ebenso unterschiedlich wie das Ziel sind die Auswirkungen der Kontrolltätigkeit der obersten Prüfungsorgane. Der Bundesrechnungshof ist in dem weitgespannten Kreis seiner Prüfungsaufgaben im wesentlichen auf beratende und feststellende Äußerungen beschränkt. Die Verwirklichung seiner Vorschläge und seiner kritischen Mitteilungen ist anderen Staatsorganen überlassen. Der Rechnungshof von Belgien kann dagegen innerhalb seines kleineren Zuständigkeitsbereichs wirksam durchgreifen und verbindlich entscheiden.

Die Mitwirkung der obersten Prüfungsorgane bei der Entlastung der Regierung durch das Parlament stimmt noch am ehesten überein. Der Bundesrechnungshof und der Rechnungshof von Belgien prüfen die Staatsrechnung und erstatten dem Parlament über die wesentlichen Ergebnisse ihrer Kontrolltätigkeit Bericht. Das abschließende Urteil über die Haushaltsführung der Regierung fällen in beiden Ländern die parlamentarischen Körperschaften.

Anders verhält es sich jedoch bei den Auswirkungen der Prüfungstätigkeit gegenüber den einzelnen Beamten. Kraft des besonderen Status, der den für die Einnahmen und Ausgaben des belgischen Staates verantwortlichen Bediensteten zugewiesen ist, stellt das oberste belgische Prüfungsorgan in jedem einzelnen Fall verbindlich fest, ob der verantwortliche Beamte entlastet ist, ob er dem Staat Geld schuldet oder welche Strafe gegen ihn verhängt wird. Die Entscheidungen des Rechnungshofs können sofort vollstreckt werden.

In der Bundesrepublik Deutschland ist den einzelnen Beamten, die Bundesmittel und Bundesvermögen betreuen, keine besondere Stellung gegenüber dem Bundesrechnungshof zugewiesen [1]. Die Prüfungsmitteilungen des Bundesrechnungshofs richten sich nicht gegen den einzelnen Beamten, sondern gegen die jeweilige Verwaltungsbehörde. Der Bundesrechnungshof beschränkt sich auf die Feststellung, daß ein bestimmter Verstoß vorliegt. Der Behörde selbst bleibt es überlassen, den für den Verstoß verantwortlichen Beamten zu ermitteln und gegen ihn ein gerichtliches Verfahren einzuleiten [2].

---

1) Vergl. Colloque des Cours des Comptes, S. 76.
2) Vergl. Colloque des Cours des Comptes, S. 43/44.

Während die Entscheidungen des Rechnungshofs von Belgien wie Gerichtsurteile vollstreckbar sind, hat der Bundesrechnungshof als Waffe nur die Unterrichtung der vorgesetzten Dienststelle und als äußerstes Mittel die Berichterstattung an das Parlament. Entsprechen die Behörden seinen Prüfungsmitteilungen nicht oder schlagen sie einen vom Bundesrechnungshof festgestellten Fehlbetrag ohne Anhörung des obersten Prüfungsorgans nieder, können nur die Regierung und das Parlament durch die Ausübung der Dienstaufsicht beziehungsweise der parlamentarischen Kontrolle den Feststellungen des obersten Prüfungsorgans Nachdruck verleihen. Der Bundesrechnungshof besitzt keine Entscheidungsgewalt oder eigene Durchsetzungsbefugnisse.

Ein ähnlicher Unterschied besteht in den Machtmitteln der obersten Prüfungsorgane vor Abschluß des Rechnungsjahres.

Der Bundesrechnungshof ist hier darauf beschränkt, sich mit Vorschlägen und Gutachten an Regierung und Parlament zu wenden. In Belgien ist im Prinzip jede Ausgabe an die vorherige Genehmigung des obersten Prüfungsorgans gebunden.

Der Bundesrechnungshof kann der Bundesregierung nur empfehlen, von gewissen Ausgaben abzusehen. Der Rechnungshof von Belgien kann die Ausgabe unterbinden mit der Wirkung, daß nur der Ministerrat das oberste Prüfungsorgan anweisen kann, die Ausgabe trotz seiner Bedenken zu billigen und unter Vorbehalt zu visieren.

Die unterschiedlichen Entscheidungs- und Durchsetzungsbefugnisse der beiden obersten Prüfungsorgane sind indessen nicht ohne Rückwirkung auf ihre Stellung gegenüber den übrigen Staatsorganen. Der Bundesrechnungshof arbeitet in voller Unabhängigkeit, ohne der Autorität eines anderen Staatsorgans unterworfen zu sein. Er kann seine Feststellungen und Empfehlungen selbst nicht durchsetzen und bedarf daher keiner Aufsicht durch übergeordnete Instanzen.

Die weitreichenden Befugnisse des Rechnungshofs von Belgien müssen dagegen einer Nachprüfung unterworfen werden. Die einschneidenden rechtlichen Folgen, die die Entscheidungen des obersten belgischen Prüfungsorgans für die einzelnen mit der Betreuung staatlicher Mittel beauftragten Beamten haben, machen es erforderlich, daß gegen seine Beschlüsse vor dem Kassationshof und in letzter Instanz vor dem Ausschuß der Abgeordnetenkammer eine Berufungsmöglichkeit geschaffen wird.

ZWEITER TEIL

DIE STELLUNG DES RECHNUNGSHOFS VON BELGIEN UND DES BUNDESRECHNUNGSHOFS IM STAATSAUFBAU

Die Belgische Verfassung vom 7. Februar 1831 und das Bonner Grundgesetz vom 23. Mai 1949 sind auf dem System der Gewaltenteilung aufgebaut. In der Belgischen Verfassung werden ausdrücklich die drei Formen der gesetzgebenden, der ausführenden und der rechtsprechenden Gewalt unterschieden und verschiedenen Staatsorganen übertragen [1] [2].

Das Grundgesetz erwähnt zwar nicht direkt das Prinzip der Gewaltenteilung, aber es kommt zum Ausdruck in der Wendung, daß die Staatsgewalt durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt wird (Art. 20 Abs. II Satz 2 GG) [3]. Ebenso klingt es in Art. 1 Abs. III, Art. 20 Abs. III und in den Überschriften der Abschnitte VII, VIII und IX des Grundgesetzes an.
Der Standort der obersten Prüfungsorgane in der auf dem System der Gewaltenteilung beruhenden Staatsordnung kann auf zwei Arten ermittelt werden, durch die Prüfung der organmäßigen Eingliederung der Rechnungshöfe oder durch die Untersuchung der funktionellen Einordnung ihrer Tätigkeit.

---

1) Vergl. die Belgische Verfassung, Art. 26 "Le pouvoir législatif s'exerce collectivement par le Roi, la Chambre des représentants et le Sénat", Art. 29 "Au Roi appartient le pouvoir exécutif, tel qu'il est reglé par la Constitution", Art. 30 "Le pouvoir judiciaire est exercé par les cours et tribunaux".

2) Wigny schreibt S. 242 "d'après la Constitution il y a trois organes souverains le "pouvoir" législatif, le "pouvoir" exécutif et le "pouvoir" judiciaire... Cette distinction de trois organes est traditionnelle".

3) von Mangoldt-Klein, S. 598, weist darauf hin, daß Art. 20 Abs. II Satz 2 sedes materiae für den Grundsatz der Gewaltenteilung ist.

ERSTER ABSCHNITT

DIE UNZULÄNGLICHKEIT DER FUNKTIONELLEN UNTERSUCHUNG

Die organmäßige Prüfung stellt fest, ob die obersten Prüfungsorgane einem der drei Gewaltträger Parlament, Regierung und Gerichten zugeordnet sind, die funktionelle Untersuchung ermittelt, ob die Tätigkeit der Rechnungshöfe übereinstimmende Merkmale mit den drei großen Richtungen der Staatstätigkeit Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung aufweist, die die Einordnung der obersten Prüfungsorgane in einen der drei Gewaltbereiche rechtfertigen.

In dieser Untersuchung soll der organmäßigen Untersuchung der Vorzug gegeben werden. Die funktionelle Prüfung wird beeinträchtigt durch die Überschneidungen der materiellen und formellen Gewaltbereiche und die hiermit zusammenhängende Schwierigkeit, eindeutige, allgemein anerkannte Definitionen der Gewaltfunktionen zu finden, die eine positive Aussage über den Inhalt der Funktion enthalten.

Die Unterscheidung zwischen den materiellen und den formellen Funktionen, d.h. zwischen den großen Richtungen der Staatstätigkeit und den Staatstätigkeiten bestimmter Organgruppen, erwies sich als notwendig, weil es in keiner Verfassung gelungen ist, die Tätigkeit des Staates so folgerichtig aufzuspalten, daß jeweils einem Staatsorgan nur eine Funktion zugewiesen wurde [1].

Die Belgische Verfassung von 1831 kennt eine Reihe von Überschneidungen der Gewaltbereiche. König und Regierung wirken in verschiedener Form an der Gesetzgebung mit [2], dem Parlament sind zahlreiche Aufgaben der Verwaltung und der Rechtsprechung übertragen [3].

---

1) Vergl. Jellinek, Georg, S. 608/609.

2) König und Regierung sind an der Gesetzgebung durch das Recht der Gesetzesinitiative und das Recht beteiligt, Abänderungsanträge einzubringen (Art. 27 der Belgischen Verfassung), durch die Ausfertigung und Verkündung der Gesetze (Art. 69) und durch den Erlaß von Verordnungen (Art. 67). Der König wirkt nach der Verfassung auch noch bei der Sanktion mit. Seine Sanktion ist jedoch automatisch geworden, er kann sie nicht verweigern. Vergl. Wigny, S. 618.

3) Das Parlament übt Verwaltung aus bei der Gewährung einer Pension an die nächsten Verwandten verdienter Persönlichkeiten (Art. 114 der Belgischen Verfassung), bei der Genehmigung der Abgabe, des Austauschs oder des Erwerbs von Staatsgebiet, bei der Zustimmung zu bestimmten völkerrechtlichen Verträgen (Art. 68), bei der Ernennung der Räte des Kassationshofs und des Rechnungshofs (Art. 99, 116), bei der Naturalisierung von Staatsangehörigen (Art. 5), bei der Billigung des Haushalts (Art. 115), der Genehmigung der Zivilliste des Königs (Art. 77) und der Dotationen für die Mitglieder der königlichen Familie sowie bei der Billigung der allgemeinen Staatsrechnung (Art. 115). Im Wahlprüfungsverfahren übt die Kammer Rechtsprechung aus (Art. 34).

Im Grundgesetz ist der Grundsatz, die drei materiellen Staatstätigkeiten sollen jeweils einem Gewaltträger zugeordnet werden, durch viele Überschneidungen der Gewaltbereiche ausgehöhlt [1]. Die Träger der Gewalten, Bundestag und Bundesrat, Bundesregierung und die Gerichte, wirken neben der Ausübung der Legislative, der Exekutive oder Judikative in mannigfacher und oft "sehr verschlungener" Weise bei den anderen Funktionen mit [2]. Das Grundgesetz ist durch ein auf der Überschneidung der Gewaltbereiche beruhendes "kompliziertes Dependenzsystem" gekennzeichnet, in das die einzelnen Gewaltträger eingeordnet sind [3]. Nach den bitteren Erfahrungen der national-sozialistischen Zeit war es ein besonderes Anliegen des Verfassungsgebers, durch die Verflechtung der Gewaltbereiche ein umfassendes System von Kontrollen und Abhängigkeiten zu errichten, um jede Zusammenballung von Staatsmacht in einer Hand zu verhindern und die unbeaufsichtigte Gewaltausübung der Gewaltträger innerhalb ihrer Gewaltbereiche unmöglich zu machen [4].

Auf Grund dieser weitreichenden Verflechtung von materiellen und formellen Gewaltbereichen kann die funktionelle Untersuchung zu unzutreffenden Ergebnissen führen. Die Prüfung, ob die Tätigkeit der Rechnungshöfe bestimmte Wesenszüge aufweist, die mit den Merkmalen der Gewaltfunktionen übereinstimmen, läuft bei der komplizierten Ordnung ineinanderübergehender Richtungen der Staatstätigkeit und der Staatstätigkeit bestimmter Organgruppen Gefahr, materielle und formelle Elemente der Gewaltausübung zu verwechseln.

So ist beispielsweise die Einordnung des Rechnungshofs in den funktionellen Bereich der Legislative damit begründet worden, daß seine Kontrolle der "Ausfluß des Kontrollrechts der souveränen Volksvertretung auf dem ihr vorbehaltenen Gebiet der Finanzkontrolle" sei [5]. Diese Feststellung beruht jedoch auf einer ungenügenden Unterscheidung von formeller und materieller Legislativfunktion. Sie berücksichtigt nicht gebührend, daß es sich bei der Festsetzung des Haushaltsplans und der anschließenden Überprüfung durch das Parlament, ob die Regierung sich an die ihr im Haushaltsplan gesetzten Richtlinien gehalten hat und daher entlastet

---

1) Vergl. die Aufzählung der einzelnen Überschneidungen der Gewaltbereiche, von Mangoldt-Klein, S. 599, Peters Gewaltentrennung, Draht S. 99 ff.
2) Diesen Ausdruck verwendet Draht, S. 126.
3) Vergl. Wernicke, Erläuterung II 2 g.
4) Vergl. von Mangoldt, S. 137/138.
5) Weichmann, S. 24 "Die von den RH ausgeübte Finanzkontrolle ist keine eigene vierte, fünfte oder sonstige im System der Gewaltenteilung neue Gewalt. Sie ist nur der Ausfluß des Kontrollrechts der souveränen Volksvertretung auf dem ihr vorbehaltenen Gebiet der Finanzkontrolle. Die RH werden als funktionelle Organe der Legislative tätig".

werden kann, um typische Beispiele für die Vornahme materieller Akte der Verwaltung durch das Legislativorgan handelt [1]. Die Feststellung, daß die Tätigkeit des Rechnungshofs Ausfluß der der Volksvertretung auf dem Gebiet der Finanzkontrolle zustehenden Kontrollrechte ist, würde es rechtfertigen, die Kontrolltätigkeit des Rechnungshofs als der Ausübung exekutiver Funktionen unterfallende Tätigkeit einzustufen, nicht dagegen sie als Legislativfunktion zu bezeichnen.

In engem Zusammenhang mit der Überschneidung der Gewaltbereiche steht die Schwierigkeit, klare, allgemein anerkannte Begriffsbestimmungen für die einzelnen Gewaltfunktionen zu finden. Bei der funktionellen Untersuchung droht die Gefahr, daß mit der Wahl der Begriffsbestimmung für die Gewaltfunktionen das Ergebnis der Untersuchung beeinflußt wird.

So ist es zwar folgerichtig, die Kontrolle des Rechnungshofs als eine der legislativen Funktion unterfallende Tätigkeit zu bezeichnen, wenn unter der Legislativfunktion die Bildung des staatlichen Willens und dessen Transformation in abstrakt generelle Rechtsnormen sowie die laufende politische Überwachung der Exekutivorgane beim Vollzug des so normierten staatlichen Willens verstanden wird [2].

Dieser Betrachtung kann jedoch nicht gefolgt werden, da sie in den Legislativbegriff fremde Elemente aufnimmt, die über die übliche Bestimmung der Gesetzgebungsfunktion als das Setzen allgemein verbindlicher, abstrakter Normen hinausgehen [3]. Die dem Parlament zugewiesenen Kontrollbefugnisse über die Exekutive beruhen auf einer Überschneidung der materiellen Gewaltbereiche im Interesse der Gewaltenhemmung. Bei der Überwachung der Haushaltsführung der Regierung nimmt das Parlament materielle Akte der Verwaltung vor [4]. Selbst das parlamentarische System, das die Regierung in ständige Abhängigkeit vom Parlament bringt, ist der typische Fall einer Überschneidung der Gewaltbereiche im Interesse der Gewaltenhemmung, nicht aber eine Ausdehnung der Legislativfunktion [5].

Schließlich genügt es für die Untersuchung, ob die Kontrollfunktion des Rechnungs-

---

1) Stier-Somlo, Übersicht S. 407 und 409, führte die Finanzkontrolle, die der Reichstag über die Verwendung aller Reichseinnahmen ausübte, schon als ältere Schicht der Kompetenzen, die dem Reichstag auf dem Gebiet der Regierung und Verwaltung zustanden, auf.

2) Vergl. Manzig, S. 76.

3) Vergl. Küchenhoff, S. 96/97, Wolff, S. 61 "Zur Gesetzgebung im materiellen Sinn gehört .... jede (abstrakte und generelle) Rechtssetzung, d.h. jeder Erlaß eines (abstrakten und generellen) Rechtssatzes ohne Rücksicht auf Dauer, Zeit, Zweck und inhaltliche Bedeutung".

4) Siehe oben Anm. 1.

5) Vergl. von Mangoldt-Klein, S. 599.

hofs einem materiellen Gewaltbereich angehört, nicht allein, klar abgegrenzte Definitionen der Gewaltfunktionen zu haben, die Begriffsbestimmungen müssen darüber hinaus positive Aussagekraft über den Inhalt der Funktion haben.

Dies ist bei der herkömmlichen Definition für den wichtigen Bereich der Exekutive nicht der Fall. Der Begriff der Verwaltung wird üblicherweise unter Anlehnung an das System der Gewaltenteilung im Subtraktionswege gewonnen. Als vollziehende Gewalt wird demnach bezeichnet alle Tätigkeit des Staates oder eines sonstigen Trägers öffentlicher Gewalt außerhalb von Rechtsetzung und Rechtsprechung [1].

Diese Definition ermöglicht zwar eine begrifflich unanfechtbare Abgrenzung der Exekutive gegenüber den anderen Gewalten; die Frage, nach welchen Merkmalen entschieden werden soll, ob eine Tätigkeit des Staates als vollziehende Gewalt anzusehen ist oder nicht, bleibt jedoch unbeantwortet.

Gegen die negative Form der Begriffsbestimmung wird daher zu Recht eingewandt, daß ihr Erkenntniswert gering ist [2]. Für die Prüfung, ob die Funktion des obersten Prüfungsorgans die typischen Merkmale der vollziehenden Gewalt aufweist, ist sie nicht geeignet. Falls die Untersuchung ergeben sollte, daß die Tätigkeit des Rechnungshofs weder Rechtsprechnung noch Gesetzgebung ist, könnte, wenn sie nicht automatisch als Exekutive eingeordnet werden soll, der Standort des obersten Prüfungsorgans auf jeden Fall nur durch eine eingehende Prüfung unter organisatorischen Gesichtspunkten ermittelt werden.

Aus diesen Gründen soll die Untersuchung, welchen Platz die Rechnungshöfe im System der Gewaltenteilung einnehmen, sich in erster Linie auf die Prüfung ihrer organmäßigen Eingliederung und nicht auf die Betrachtung ihrer funktionellen Einordnung richten.

Merkmale ihrer Tätigkeit sollen nur in die Betrachtung einbezogen werden, soweit die Behandlung dieser Merkmale für die Auseinandersetzung mit bestehenden Ansichten über die Stellung der obersten Prüfungsorgane unvermeidbar ist.

---

1) Für die Staatslehre des Deutschen Reichs von 1871 vergl. Jellinek, Georg, a.a.O. S. 612. Für die allgemeine Anerkennung dieser Definition in der Weimarer Republik vergl. Thoma, Grundbegriff, S. 109, Anm. 4. Auch heute wird die Begriffsbestimmung nach wie vor verwandt, vergl. Hamann, S. 55, Nawiasky, Band II, S. 7, Jellinek, Walter, S. 6. Wolff, S. 63 und Küchenhoff, S. 99, Anm. 52 unterscheiden innerhalb der Verwaltung wiederum die Begriffe "Regierung" und "Verwaltung" und geben daher keine zusammenfassende Definition der vollziehenden Gewalt. Forsthoff, S. 1, erklärt es für unmöglich, eine Definition zu finden, und beschränkt sich bewußt auf die Beschreibung der Verwaltung.

2) Vergl. Forsthoff, S. 1 Anm. 1.

ZWEITER ABSCHNITT

DER STANDORT DES RECHNUNGSHOFS VON BELGIEN

Die Stel ung des obersten belgischen Prüfungsorgans in der durch die Verfassung von 1831 geschaffenen Staatsordnung weist einige Merkmale auf, die den Rechnungshof von Belgien als Hilfsorgan des Parlaments kennzeichnen, und andere, die für seine Einordnung als Gericht sprechen.

A. DER RECHNUNGSHOF - EIN HILFSORGAN DES PARLAMENTS

Die Abhängigkeit der Angehörigen des obersten Prüfungsorgans von der Abgeordnetenkammer deutet an, daß sein Standort bei dem Legislativorgan liegt. Die Notwendigkeit, alle 6 Jahre neu ernannt zu werden, und die ständige Bedrohung, abberufen zu werden, zwingt die leitenden Beamten des obersten Prüfungsorgans, sich ganz nach dem Willen des Parlaments zu richten. Da den Mitgliedern wiederum als Angehörigen der Vollversammlung das Recht zusteht, über die Einstellung, die Beförderung und die Entlassung der übrigen Bediensteten des Rechnungshofs zu entscheiden, erstreckt sich die Einwirkung des Parlaments mittelbar auf alle Angehörigen des obersten Prüfungsorgans [1].

Auch die Gestaltung der inneren Ordnung des obersten Prüfungsorgans und die Zuweisung seiner finanziellen Mittel stehen ausschließlich unter dem Einfluß des Parlaments. Die Abgeordnetenkammer entscheidet, ob die Vorschläge des Rechnungshofs zur Änderung der Geschäftsordnung gebilligt oder verworfen werden. Sie befindet allein über die finanziellen Anforderungen des Rechnungshofs. Der Ausweis der Haushaltsmittel des Rechnungshofs im Budget der Dotationen unmittelbar hinter dem Haushalt des Senats und der Abgeordnetenkammer verstärkt den Eindruck, daß der Rechnungshof von Belgien als Hilfsorgan dem Parlament zugeordnet ist.

Die enge organmäßige Bindung des Rechnungshofs an das Parlament geht zurück auf die besondere Bedeutung, die die belgische Volksvertretung während der konstitutionellen Bewegung des vorigen Jahrhunderts allen mit den Finanzen des Staates zusammenhängenden Fragen beigemessen hat [2]. Unter dem Grundgesetz des Königreichs der Niederlande vom 24. August 1815 [3], das bis zur Revolution von 1830 auch für Belgien galt, waren den Generalstaaten nur sehr beschränkte

1) Vergl. Moyens S. IV 13 "Des liens de subordination très étroits unissent la Cour des Comptes au Parlement".

2) Wigny, S. 547.

3) Abgedruckt bei Pölitz, Band II, S. 205 ff.

Befugnisse auf dem Gebiet des Finanzwesens eingeräumt. Die oberste Leitung aller Finanzen lag allein in der Hand des Königs (Art. 61 des Grundgesetzes von 1815). Die Rechnung des Staates wurde den Generalstaaten nur mitgeteilt, sie wurde von ihnen weder diskutiert noch genehmigt (Art. 128 des Grundgesetzes von 1815). Die Rechnungskammer, die Vorläuferin des belgischen Rechnungshofs, unterstand dem König (Art. 202 des Grundgesetzes von 1815).

Da diese Regelung stets als besonders unbefriedigend empfunden worden war, hat der nach der Revolution eingesetzte Nationalkongreß der Neuordnung des Finanzwesens von Anfang an seine besondere Aufmerksamkeit zugewandt [1]. Die Neugestaltung des obersten belgischen Prüfungsorgans war eine seiner ersten Maßnahmen auf dem Gebiet der staatlichen Organisation [2].

Ursprünglich hatte die Volksvertretung sogar erwogen, einen eigenen Ausschuß mit der Rechnungsprüfung zu beauftragen. Es setzte sich jedoch die Auffassung durch, daß es günstiger sei, die Kontrolle außerhalb des Parlaments stehenden Persönlichkeiten zu übertragen [3]. Immerhin war die überwiegende Mehrheit der Volksvertretung sich einig, daß das oberste Prüfungsorgan eine Einrichtung des Parlaments sein müsse. So ist der Rechnungshof auch während der Beratung der gesetzlichen Bestimmungen über die Organisation des Rechnungshofs wiederholt als eine "Kommission der Abgeordnetenkammer" bezeichnet worden [4].

Neben dem organisatorischen Aufbau des obersten Prüfungsorgans ist der Wille des Gesetzgebers, den Rechnungshof an das Parlament heranzuführen, auch bestimmend gewesen für die Ausrichtung der Tätigkeit des obersten Kontrollorgans [5]. Die Mitwirkung des Rechnungshofs bei der Entlastung der Regierung durch die Prüfung der allgemeinen Rechnung des Staates, die Übermittlung der Bemerkungen und der Schlußfolgerungen, die sich aus der Prüfung der Staatsrechnung ergeben haben, stehen ganz im Dienste des Parlaments.

---

1) Vergl. Pandectes Belges, S. 792.
2) Vergl. Moyens, S. IV 13.
3) Vergl. Moyens, S. IV 2.
4) Vergl. Pandectes Belges, S. 794.
5) Die belgische Regelung der Finanzkontrolle galt in Mitteleuropa viele Jahre als ein Zerrbild demokratisch-konstitutioneller Ideen. Von Heckel, S. 299, schrieb: "Die ganze Einrichtung des belgischen Obersten Rechnungshofs ist eine dogmatische Übertreibung des konstitutionellen Prinzips. Solche Zerrbilder konstitutioneller Ideale schaden oft den Lebensfunktionen des Staatswesens mehr, als sie theoretisch der Verwirklichung des Konstitutionalismus nützen". Von Czoerning, S. 185, schrieb über den belgischen Rechnungshof: "Es ist dies eine Einrichtung, welche theoretisch nicht gebilligt werden kann, praktisch sich aber gleichwohl bewährt."

Auch die Überwachung der Exekutive bei der Ausführung des Haushaltsplans erfolgt erkennbar für die parlamentarischen Körperschaften. Mit der Visakontrolle verschafft der belgische Rechnungshof dem Parlament die Gewißheit, daß keine staatlichen Mittel im Widerspruch zu den vom Parlament in Gesetz und Budget niedergelegten Richtlinien ausgezahlt werden. Ersucht der Ministerrat den Rechnungshof, unter Vorbehalt zu visieren, muß er das Parlament unverzüglich über die Gründe, die für und gegen die Ausgabe sprechen, unterrichten, indem er ihm den Beschluß des Ministerrats und seine eigene Begründung für die Verweigerung des Visums vorlegt. Durch die Unterrichtung des Parlaments über die Haushaltsüberschreitungen, die der Ministerrat beschlossen hat, indem er das Schatzamt beauftragte, die Anweisung ohne vorheriges Visum auszuzahlen, verständigt er die gesetzgebenden Körperschaften über die haushaltsrechtlichen Maßnahmen der Regierung, die noch ihrer Billigung bedürfen.

Lediglich bei den rechtsprechenden Aufgaben des Rechnungshofs gegenüber den einzelnen Beamten, die die staatlichen Mittel betreuen, ist die Ausrichtung der Kontrolltätigkeit auf das Parlament weniger eindeutig. Daher sind es auch diese Ergebnisse der Kontrolltätigkeit, auf die sich die Ansichten stützen, die die Zuordnung des Rechnungshofs in den Bereich der Legislative und seine Bezeichnung als Hilfsorgan des Parlaments bestreiten.

B. DIE GERICHTLICHEN MERKMALE DES RECHNUNGSHOFS

Die abweichenden Meinungen berufen sich auf die Tatsache, daß der Rechnungshof in "endgültigen Entscheidungen" über die Rechnungen befindet. Sie kommen zu den Ergebnissen:

der Rechnungshof ist unter die Gerichte einzureihen,

der Rechnungshof besitzt den Doppelcharakter eines Gehilfen des Parlaments und eines Gerichtes.

Die erste Ansicht wird von De Putter und Thonissen vertreten. De Putter reiht den Rechnungshof zusammen mit dem Handelsgericht unter die besonderen Arten der Rechtsprechung ein mit der Begründung, ihm seien die Überwachung der Finanzgebarung des Staates und die Rechtsprechung über die sich aus der Finanzgebarung des Staates ergebenden Beanstandungen übertragen [1].

Nach Thonissen spricht für den Charakter eines Gerichts,

daß der Rechnungshof die gegenseitigen Beziehungen zwischen dem Staat

1) Vergl. De Putter, S. 142.

und dem Rechnungsführer regelt und in Entscheidungen zwischen ihnen befindet,

daß der Rechnungshof in der Ausübung seiner Rechtsprechung, wie alle anderen belgischen Gerichte, unter der Autorität des Kassationshofes steht [1].

Die Ansicht, der Rechnungshof habe einen doppelten Charakter, wird von Sinave vertreten. Er führt aus, der Rechnungshof übe als Gehilfe des Parlaments die Kontrolle über die Haushaltsführung der Minister aus. Er sei jedoch gleichzeitig auch zum "Richter über die Rechnungen der Rechnungsführer" berufen [2].

Beide Ansichten stimmen darin überein, daß sie sich auf den Tätigkeitsbereich des Rechnungshofs beschränken, der seinen Abschluß in "Entscheidungen" findet. Thonissen und De Putter, die den Rechnungshof ganz unter die Gerichte einreihen, bleiben eine Begründung schuldig, inwiefern der Rechnungshof bei der Ausübung seiner übrigen Tätigkeit, der Prüfung der allgemeinen Staatsrechnung, der Aufstellung von Bemerkungen und der Ausübung der Visakontrolle, gerichtliche Merkmale aufweist.

Die "Entscheidungen" des Rechnungshofs, durch die er ausspricht, ob der Rechnungsführer entlastet ist, ob er Gläubiger oder Schuldner des Staates ist, weisen in der Tat eine Reihe von Eigenschaften auf, die für die Urteile der Gerichte charakteristisch sind. Sie sind endgültig und können nur unter gesetzlich normierten Voraussetzungen vor der obersten belgischen Revisionsinstanz, dem Kassationshof, angefochten werden. Sie müssen stets begründet sein. Sie sind vollstreckbar. Die Klausel, durch die die Entscheidungen des Rechnungshofs für vollstreckbar erklärt werden, ist die gleiche wie bei den gerichtlichen Urteilen [3].

Diese Merkmale, die die Entscheidungen des Rechnungshofs mit den gerichtlichen Urteilen gemeinsam haben, genügen jedoch nicht, um seine Einordnung als Ge-

---

1) Thonissen, S. 360, führt aus: "Les lignes qui précèdent prouvent que la cour des comptes est, à certains égards, un véritable tribunal créé par la constitution. Elle fixe d'autorité la position réciproque de l'Etat et des Comptables elle résout toutes les questions de droit et de fait qui naissent de la gestion de ces derniers; elle statue surtoutes les obligations inséparables de cette gestion, et notamment sur l'obligation même de rendre compte, elle prononce en un mot, entre l'Etat et les comptables sur des contestations qui offrent le caractère de droits civils, et elle vide ces contestations par des arrêts définitifs. Aussi est-elle placée, pour l'exercice de sa juridiction, sous l'autorité de la cour de cassation comme tous les autres tribunaux du royaume". Zu dem gleichen Ergebnis kommt ohne Angabe von Gründen Beltjens, S. 638.

2) Sinave, S. 121.

3) Vergl. Mission S. 8.

richt zu rechtfertigen. Die Belgische Verfassung hat für die Organisation der Gerichte und für die Ordnung ihres Verfahrens eine Reihe von Mindestvoraussetzungen verbindlich vorgeschrieben. So müssen die Richter auf Lebenszeit ernannt werden. Sie können nur auf Grund eines Urteils aus ihrer Stellung entfernt oder entlassen werden. Sie können nur durch Neuernennung an einem anderen Gericht und mit ihrer Zustimmung versetzt werden (Art. 100 der Belgischen Verfassung).

Die Verhandlungen der Gerichte sind grundsätzlich öffentlich. Nur wenn die Öffentlichkeit des Verfahrens die öffentliche Ordnung oder die allgemeine Sittlichkeit gefährdet, kann das Verfahren unter Ausschluß der Öffentlichkeit stattfinden (Art. 96 der Belgischen Verfassung).

Jedes Urteil muß in öffentlicher Verhandlung verkündet werden (Art. 97 der Belgischen Verfassung).

Da das Mandat der Mitglieder des Rechnungshofs alle 6 Jahre verlängert werden muß und da sie jederzeit abberufen werden können, wird ihre Stellung den Garantien, die Art. 100 der Belgischen Verfassung für die persönliche Unabhängigkeit der Richter fordert, nicht gerecht [1].

Allerdings erscheint hier der Standpunkt vertretbar, daß dieses Erfordernis für den Rechnungshof durch die Bestimmung des Art. 116 Abs. I der Belgischen Verfassung "Die Mitglieder des Rechnungshofs werden von der Kammer der Abgeordneten auf gesetzlich bestimmte Zeit ernannt" aufgehoben ist. Art. 105 der Belgischen Verfassung, der für die Handels- und Militärgerichte - allerdings ausdrücklich - bestimmt, daß besondere Gesetze die Amtsdauer der Kriegsrichter und der Handelsrichter bestimmen, wird gleichfalls als eine Ermächtigung an den Gesetzgeber, von der Ernennung auf Lebenszeit abzuweichen, aufgefaßt [2].

Anders verhält es sich jedoch mit den verfassungsmäßigen Anforderungen an das gerichtliche Verfahren. Die Abteilungen, die Kammern und die Vollversammlung des Rechnungshofs treffen ihre Entscheidungen stets unter Ausschluß der Öffentlichkeit. Über den Gang des Verfahrens und der Beratungen dringt nichts nach außen. Auch der Rechnungsführer selbst hat kein Recht darauf, vor dem Rechnungshof zu erscheinen [3]. Diese Einschränkung der Öffentlichkeit widerspricht der von der Verfassung für die Gerichte aufgestellten Forderung, daß ihre Verhandlungen grundsätzlich öffentlich sein müssen und nur in bestimmten Ausnahmefällen auf Grund eines Gerichtsbeschlusses unter Ausschluß der Öffentlichkeit stattfinden können.

Der Rechnungshof verkehrt mit den Verwaltungsbehörden und den einzelnen Rechnungsführern nur auf schriftlichem Wege. Auch die Beschlüsse des Rechnungshofs

---

1) Vergl. Moyens, S. IV 3.
2) Vergl. Wigny, S. 754.
3) Vergl. Moyens, S. IV 7.

werden den Rechnungsführern schriftlich zugestellt. Sie werden nicht öffentlich verkündet. Diese schriftliche Zustellung erfüllt nicht die von der Verfassung für die Gerichte aufgestellte Forderung, daß ihre Urteile in öffentlicher Verhandlung verkündet werden müssen.

Eine verfassungsrechtliche Ermächtigung des Gesetzgebers, von diesen Voraussetzungen für das Gerichtsverfahren abzuweichen, liegt in diesem Fall nicht vor. Hier unterscheidet sich das Verfahren des Rechnungshofs auch eindeutig von dem der Handelsgerichte, deren Verhandlungen grundsätzlich öffentlich sind und deren Urteile stets öffentlich verkündet werden [1]. In der gegenwärtigen Form weist das Verfahren des Rechnungshofs daher nicht die von der Verfassung für das Gerichtsverfahren vorgeschriebenen Merkmale auf [2].

Das andere Argument für die Einordnung des Rechnungshofs unter die Gerichte stützt sich darauf, daß seine Beschlüsse gegen die Rechnungsführer vor dem Kassationshof wegen Verletzung der Form oder der Gesetze angefochten werden können. Der Kassationshof ist in Belgien als höchste Revisionsinstanz berufen, die Einheit der Rechtsauslegung zu wahren [3]. Er prüft, ob die Entscheidungen der Gerichte gegen die Gesetze verstoßen oder ob sie einen Formfehler aufweisen, der sie nichtig macht. Der Kassationshof prüft dagegen nicht die zugrundeliegenden Tatsachen nach [4].

---

1) Vergl. Frédéricq, Band I, S. 601 und 609.

2) In diesem Sinne hat der Kassationshof am 2. Januar 1880 entschieden, daß die Verfassungsbestimmung des Art. 97, die die Verkündung der Urteile in öffentlicher Verhandlung vorschreibt, nicht auf die Beschlüsse des Rechnungshofs angewandt werden kann. Er führte aus, Belgique Judiciaire 1880, S. 23: "Attendu que, si on peut assimiler la cour à un corps de judicature, quand elle condamne à l'amende les comptables en retard de présenter leurs comptes, ou par cela seul que ses arrêts contre les comptables sont exécutoires, elle tient néanmoins de la loi une organisation praticulière avec un mode spécial de procédure et qu'aucun texte déclare obligatoire pour les séances de la cour le principe de la publicité, soit qu'elle vérifie les comptes qui lui sont déférés, soit qu'elle en arrête la liquidation ou proclame la responsabilité des comptables".

3) Der Staatsrat (Conseil d'Etat), der durch das Gesetz vom 23. Dezember 1946, abgedruckt bei Berta, S. 405, als höchstes Verwaltungsgericht geschaffen worden ist, hat als Revisionsinstanz eine beschränkte, enumerativ aufgeführte Zuständigkeit, zu der nicht die Überprüfung der Beschlüsse des Rechnungshofs gehört.

4) Vergl. Wigny, S. 742.

Dementsprechend erstreckt sich die gerichtliche Nachprüfung der Entscheidungen des Rechnungshofs nur darauf, ob der Rechnungshof die Gesetze und die erforderliche Form beachtet hat. Seine Würdigung der Tatsachen bleibt unberührt. Außerdem hat der Kassationshof die Fähigkeit, abschließend zu entscheiden, nur, wenn er die Beschlüsse des Rechnungshofs bestätigt [1]. Hebt er die Entscheidung des Rechnungshofs auf, wird die Angelegenheit an einen speziell für diesen Zweck zu bildenden Ausschuß der Kammer der Abgeordneten verwiesen. Die Entscheidung dieses Ausschusses beendet das Verfahren endgültig, wie auch immer der Beschluß lautet. Gegen ihn gibt es kein Rechtsmittel mehr. Daraus ergibt sich aber, daß der Rechnungshof letztlich nicht der Autorität des Kassationshofes unterworfen ist, sondern der des Parlaments [2]. Bestätigt der Kassationshof die Ansicht des Rechnungshofs, hat es damit sein Bewenden, weichen aber die Ansichten des Rechnungshofs und des Kassationshofs voneinander ab, d.h. hebt der Kassationshof den Beschluß des Rechnungshofs auf, dann wird die Angelegenheit endgültig durch den Ausschuß des Parlaments bereinigt.

Durch die Übertragung der letzten Entscheidung an einen parlamentarischen Ausschuß ist auch dieser Bereich der Tätigkeit des Rechnungshofs, der durch die Entscheidungen gegen die Rechnungsführer gekennzeichnet ist, in die engen Beziehungen zwischen dem Parlament und seinem Hilfsorgan eingefügt. Der Abgeordnete Labau hat dies schon in der Sitzung des Nationalkongresses vom 30. Dezember 1830 treffend mit den Worten gekennzeichnet [3] "Der Rechnungshof ist ein wirklicher Ausschuß der Kammer und durch die Einrichtung eines Ausschusses innerhalb der Kammer folgt man, wenn ich so sagen darf, der natürlichen Ordnung der Rechtsprechung".

Daß auch diese Ergebnisse der Prüfungstätigkeit für die gesetzgebenden Körperschaften bestimmt sind, findet seine Bestätigung darin, daß allein das Parlament von den Verhandlungen und Beratungen, die zu den Entscheidungen gegen die Rechnungsführer geführt haben, Kenntnis erhält. Während die Öffentlichkeit ausgeschlossen ist und selbst der dem Verfahren Unterworfene nichts erfährt, haben die Angehörigen der beiden parlamentarischen Körperschaften jederzeit das Recht, die Sitzungsprotokolle der Verhandlungen und Beratungen und alle das

---

1) Die Beschlüsse des Rechnungshofs sind stets vom Kassationshof bestätigt worden. Am 3. März 1948 hat der besondere Ausschuß der Abgeordnetenkammer zum ersten Mal über einen aufgehobenen Beschluß des Rechnungshofs befinden müssen. Vergl. Parisis et De Visscher, S. 77.

2) Vergl. Parisis et De Visscher, S. 79: "Mais l'une (la Cour des Comptes d.V.) et l'autre (la Cour de Cassation d.V.) voient leur compétence s'interférer sans que l'une ou l'autre puisse revendiquer le dernier mot dans les conflits qui les opposent".

3) Pandectes Belges, S. 805.

Verfahren betreffenden Unterlagen, die sich in den Archiven des Rechnungshofs befinden, einzusehen [1].

C. DAS ERGEBNIS DER UNTERSUCHUNG FÜR DEN RECHNUNGSHOF VON BELGIEN

Die Untersuchung zeigt, daß der Rechnungshof nicht unter die Gerichte einzureihen ist. Sie ergibt aber auch, daß er nicht den Doppelcharakter eines Gehilfen des Parlaments und eines Gerichtes hat. Die Abhängigkeit des Rechnungshofs in seiner personellen Besetzung und in seiner inneren Organisation vom Parlament und die Ausrichtung der gesamten Tätigkeit des obersten Prüfungsorgans auf die Abgeordnetenkammer und den Senat lassen vielmehr erkennen, daß das oberste belgische Prüfungsorgan allein den parlamentarischen Körperschaften zugeordnet ist [2]. Diese Merkmale kennzeichnen den Rechnungshof von Belgien als ein Hilfsorgan des Parlaments.

DRITTER ABSCHNITT

DER STANDORT DES BUNDESRECHNUNGSHOFS

Die Ermittlung, welchen Standort der Bundesrechnungshof im System der Gewaltenteilung einnimmt, ist schwieriger, da es an eindeutigen Merkmalen der Zuordnung zu bestimmten Gewaltträgern wie beim belgischen Rechnungshof fehlt. Dies zeigt sich schon darin, daß die Ansichten über die Stellung des Bundesrechnungshofs weit auseinander gehen. Die Beurteilung reicht von der Bezeichnung als Organ der Exekutive und als Organ der Legislative bis hin zur Einordnung in den Bereich der Rechtsprechung und zur Erhebung zum Träger einer eigenen Gewalt.

Zunächst soll geprüft werden, ob der Bundesrechnungshof ein Organ der Legislative ist.

---

1) Die Tatsache, daß ausschließlich das Parlament Zugang zu den Unterlagen des Rechnungshofs hat, führt dazu, daß die Anfragen von Interessenten über die Abgeordneten geleitet werden. Vergl. Nouvelles, Band III, S. 96.

2) Zu dem gleichen Ergebnis kommen Thil-Lorrain, S. 129, Wigny II S. 869, Moyens S. IV 12, Fraipont, S. 55.

A. DAS OBERSTE PRÜFUNGSORGAN DER BUNDESREPUBLIK - EIN ORGAN DER LEGISLATIVE ?

Der Bundesrechnungshof ist wie der belgische Rechnungshof dem Bereich der Legislative zugeordnet worden. Dies kam zum Ausdruck in der Bezeichnung als "Hilfsorgan des Parlaments" [1], als "Gehilfe des Parlaments" [2] oder in der Feststellung "der Standort des Rechnungshofs liegt bei der Legislative" [3].

---

1) Loening, S. 174 "Für die Rechnungshöfe liegt den betreffenden Verfassungsbestimmungen der Rechtsgedanke zugrunde, daß sie als Hilfsorgane der Parlamente diesen die Entlastungsunterlagen zu beschaffen haben und damit, wie es Ipsen ausgedrückt hat, ganz eng an die erste Gewalt heranrücken und aus diesem Grunde an ihrer weitgehenden Emanzipation von der Exekutive teilnehmen". - Das vollständige Zitat von Ipsen lautet, Ipsen Referat, S. C 23: "Die Rechnungshöfe haben eine Doppelfunktion, von denen in diesem Zusammenhang hier ihre Rolle als Hilfsorgan des Parlaments zur Beschaffung der Entlastungsunterlagen im Vordergrund steht. Die Rechnungshöfe rücken damit ganz eng an die erste Gewalt heran und nehmen aus diesem Grund an ihrer weitgehenden Emanzipation von der Exekutive teil".

2) Hettlage, Finanzverfassung, S. 12 "Der Rechnungshof ist bisher verfassungsrechtlich nur der sachverständige Gehilfe des Parlaments zur Vorbereitung der Entlastung geblieben". Kern, S. 90 schreibt über die unterschiedliche Stellung der Rechnungshöfe im Vergleich zu den Gerichten: "Nun liegen die Dinge bei den Rechnungshöfen aber doch etwas anders: einmal sind sie den Gerichten hinsichtlich der persönlichen Unabhängigkeit ihrer Mitglieder im wesentlichen gleichgestellt ... und zum anderen geben sie - als Gehilfen des Parlaments zur Kontrolle der Einhaltung des vom Parlament aufgestellten Haushaltsplans - im allgemeinen zur Kritik durch die Parlamente weniger Anlaß als die Organe der Rechtsprechung".

3) Härtig, Stellung S. 174 kommt unter Hinweis darauf, daß die Rechnungshöfe eine richterlich geschützte Haushalts- und Verwaltungskontrolle ausüben und daß sie eine der Regierung gegenüber selbständige oberste Kontrollbehörde sind, zu dem Ergebnis: "Der Standort des Rechnungshofs liegt bei der Legislative. So gut die Verbindung des Rechnungshofs zur Regierung sein soll, sie darf niemals zu einer Bindung an die Regierung werden". Neben der Rechtslehre haben sich auch Politiker der Frage der Beziehungen zwischen der obersten Prüfungsbehörde und dem Parlament zugewandt. Der Abgeordnete des Deutschen Bundestages Dr. Gülich erklärte in der 28. Sitzung des Deutschen Bundestages am 6. Mai 1954, sten. Ber. S. 1217 B: "Der Rechnungshof ist ein funktionelles Organ der Legislative, nicht ein Glied der Exekutive".

Zur Begründung wurde in allen Fällen darauf hingewiesen, daß die Tätigkeit des Rechnungshofs bestimmt sei, das Parlament zu unterstützen, dadurch daß der Rechnungshof die Einhaltung des vom Parlament aufgestellten Haushaltsplans kontrolliert [1] und daß er den gesetzgebenden Körperschaften die Entlastungsunterlagen beschafft [2]. Zusätzlich findet sich noch der Hinweis auf die besonders geschützte Unabhängigkeit des obersten Prüfungsorgans von der Regierung [3].

I. Die Unabhängigkeit des Bundesrechnungshofs gegenüber Exekutive und Legislative

Um mit der letzten Aussage zu beginnen, so ist hierzu zu bemerken, daß sie gleichfalls für die Stellung des Bundesrechnungshofs gegenüber Bundestag und Bundesrat gilt. Das oberste Prüfungsorgan ist ebensowenig an Weisungen des Parlaments wie an die der Regierung gebunden. Das geltende deutsche Haushaltsrecht kennt keine Unterordnung des obersten Prüfungsorgans unter die parlamentarischen Körperschaften. Die Befugnisse und Pflichten des Rechnungshofs gegenüber dem Parlament leiten sich aus der Verfassung und den einzelnen Gesetzen über die Finanzkontrolle ab. Sie beruhen nicht auf einem Auftragsverhältnis gegenüber den Gesetzgebungskörperschaften [4].

Zwar kann das Parlament den Rechnungshof ersuchen, auf die Klärung bestimmter Fragen und Sachverhalte seine besondere Aufmerksamkeit zu wenden und über seine Schlußfolgerungen in der Denkschrift oder in den Bemerkungen zu berichten. Der Rechnungshof wird dem Ersuchen im allgemeinen bereitwillig nachkommen. Eine Verpflichtung hierzu besteht nicht. Inhalt und Gestaltung der Bemerkungen, der Denkschrift und des Berichts über die Prüfung der Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit sind der Einwirkung des Parlaments entzogen und allein in die Verantwortung der obersten Prüfungsbehörde gestellt.

II. Die Berichterstattung des Bundesrechnungshofs an Parlament und Regierung

Was die Begründung anbetrifft, der Bundesrechnungshof unterstütze das Parlament durch die Überwachung der Regierung bei der Ausführung des Haushaltsplans und durch die Beschaffung der Entlastungsunterlagen, so handelt es sich hierbei nur

---

1) Vergl. Loening, S. 174.
2) Vergl. Hettlage, Finanzverfassung, S. 12.
3) Vergl. Härtig, Stellung S. 174.
4) Vergl. Peucker, S. 30.

um einen Teil der Ergebnisse seiner Prüfungstätigkeit. Der Bundesrechnungshof steht nach der geltenden Ordnung der deutschen Finanzkontrolle nicht ausschließlich im Dienste des Parlaments. Er hat einen doppelten Auftrag, der es ihm zur Pflicht macht, mit den Ergebnissen seiner Prüfungstätigkeit neben dem Parlament auch die Regierung zu unterstützen.

Der Bundesrechnungshof muß der Exekutive mitteilen, welche Verstöße er bei der Prüfung der Bücher und Belege, bei der Untersuchung, ob die gesamte Verwaltung in allen Zweigen wirtschaftlich, zweckmäßig und sparsam geführt wurde, festgestellt hat, um ihr die Möglichkeit zu geben, für Abhilfe zu sorgen, die zu Unrecht ausgegebenen Haushaltsmittel der Kasse wieder zuzuführen und die verantwortlichen Beamten oder Angestellten regreßpflichtig zu machen. Er unterrichtet die Regierung über die haushaltsmäßige und finanzielle Auswirkung von Gesetzen, Verordnungen und Verwaltungsbestimmungen, damit sie, falls erforderlich, die Änderung der Vorschriften in die Wege leiten und für eine einheitliche Auslegung der Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften Sorge tragen kann.

Die Ergebnisse dieses als Verwaltungskontrolle bezeichneten Aufgabenbereichs, durch den der Rechnungshof die Dienstaufsicht innerhalb der Exekutive unterstützt, sind verschieden von den Ergebnissen der für das Parlament ausgeübten Verfassungskontrolle [1]. Am deutlichsten zeigt dies § 109 RHO, der vorschreibt, daß der Rechnungshof neben der für das Parlament vorgeschriebenen Berichterstattung auch die für die Regierung bestimmten Ergebnisse, soweit Anlaß vorliegt, in einem Bericht an die Bundesregierung zusammenfassend darlegen kann, der normalerweise den gesetzgebenden Körperschaften nicht mitgeteilt wird [2].

Der doppelte Auftrag des Bundesrechnungshofs, die Berichterstattung an das Parlament und an die Regierung, geht auf die Geschichte des obersten Prüfungsorgans zurück.

Nach Umwandlung der absoluten Preußischen Monarchie in eine konstitutionelle Monarchie durch den Erlaß der Preußischen Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1850 hat es innerhalb des Preußischen Abgeordnetenhauses Bestrebungen gegeben, ähnlich wie die Belgische Abgeordnetenkammer ein ganz im Dienste des Parlaments stehendes Prüfungsorgan zu schaffen [3]. Diese Pläne sind in Preußen an dem

1) Siehe oben S. 50 ff.

2) Es ist als Zweck der gesonderten Berichterstattung an die Regierung gemäß § 109 RHO bezeichnet worden, daß der Rechnungshof sich über bestimmte Mängel in der Verwaltung gegenüber der Regierung freier und unbedenklicher äußern kann als bei gleichzeitiger Berichterstattung an das Parlament, vergl. Schulze-Wagner, S. 801/802.

3) Vergl. Bericht der XI. Kommission zur Vorberatung des Gesetzesentwurfs vom 30. Januar 1872, abgedruckt bei Hertel, S. 251/52.

unüberwindlichen Widerstand der Krone und der hinter ihr stehenden Kräfte gescheitert. Die Stellung des auf eine jahrhundertelange Überlieferung zurückblikkenden Hauses Hohenzollern war unvergleichlich stärker als die des Belgischen Königshauses, das erst nach der Revolution im Jahre 1830 eingesetzt worden ist [1]. Es bedurfte jahrzehntelanger Bemühungen des Preußischen Abgeordnetenhauses, ehe schließlich die Preußische Oberrechnungskammer, deren Tätigkeit seit ihrer Gründung durch das absolute Preußische Königtum ganz auf die Krone ausgerichtet war [2], mit dem Oberrechnungskammergesetz vom 27. März 1872 beauftragt wurde, einen Teil ihrer Prüfungsergebnisse der Volksvertretung mitzuteilen [3].

Dem Landtag waren nach diesem Gesetz von der Oberrechnungskammer nur die allgemeine Rechnung und die Bemerkungen vorzulegen. Die Bemerkungen waren auf den Nachweis der Einnahmen und Ausgaben in den Kassenrechnungen, auf die von der Oberrechnungskammer festgestellten Abweichungen vom Staatshaushaltsplan und von den Finanzgesetzen sowie auf die Etatüberschreitungen und auf die außeretatmäßigen Ausgaben beschränkt. Diese Prüfungsergebnisse wurden dem Landtag über die Staatsregierung zugeleitet. Jede direkte Verbindung mit der Oberrechnungskammer war dem Parlament untersagt. [4]

Die gesamte übrige Prüfungstätigkeit der Oberrechnungskammer stand ausschließlich im Dienste der Krone und der von ihrem Vertrauen getragenen Preußischen Staatsregierung. Sie gipfelte in dem jährlich dem König zu erstattenden Bericht über die Ergebnisse ihrer Geschäftstätigkeit.

Im Deutschen Reich von 1871 war die Lage im wesentlichen die gleiche. Da der Reichstag und der Bundesrat sich über das reichseigene Rechnungslegungsrecht nicht einigen konnten, wurden die preußischen Bestimmungen von Jahr zu Jahr erneut für anwendbar erklärt [5]. Ein Mitglied des Rechnungshofs des Deutschen Reichs stellte Anfang dieses Jahrhunderts fest, daß zu dieser Zeit etwa neun Zehntel der Prüfungstätigkeit im Dienste des Kaisers standen und daß Reichstag und Bundesrat nur 10% aller Prüfungsergebnisse mitgeteilt wurden [6].

---

1) Vergl. Schmökel, S. 103 ff.

2) Die Oberrechnungskammer wurde gegründet von Friedrich Wilhelm I. Als Datum der Gründung wird der 1. November 1714 angegeben, vergl. v. Ditfurth, S. 9.

3) Durch den vorangegangenen Erlaß vom 24. Juni 1862 waren die Aufgaben der Oberrechnungskammer zunächst nur vorübergehend und in begrenztem Umfang an die neue Staatsordnung der konstitutionellen Monarchie angepaßt worden. Vergl. von Rönne-Zorn, Band III, S. 151.

4) Vergl. die Ausführungen des Geheimen Oberfinanzrats Wollny in der 34. Sitzung des Abgeordnetenhauses vom 19. 2. 1872, abgedruckt bei Hertel, S. 445.

5) Erst durch das Reichskontrollgesetz vom 21. März 1910 (RGBL. S. 521) und vom 4. April 1915 (RGBl. S. 215) wurden die preußischen Bestimmungen jeweils für mehrere Jahre im voraus für anwendbar erklärt.

6) Vergl. Thrän, Der Rechnungshof des Deutschen Reichs, "Der Tag" vom 13. Februar 1909.

Nach der Abdankung des Kaisers hat der Reichstag der Weimarer Republik in Abschnitt IV der Reichshaushaltsordnung die überkommenen Regeln der Finanzkontrolle an die veränderte Verfassungsordnung der demokratischen Republik angepaßt [1].

Dies geschah in erster Linie durch die erhebliche Ausweitung der Prüfungsergebnisse, die dem Parlament vom Rechnungshof mitzuteilen waren. Hatte das Oberrechnungskammergesetz von 1872 einen festen Rahmen für die Bemerkungen gegeben, der nicht überschritten werden durfte, so legte die Reichshaushaltsordnung nur das Mindestmaß ihres Inhalts fest und überließ es dem Ermessen des Rechnungshofs, alle weiteren Ergebnisse, die das Parlament interessieren könnten, in die Bemerkungen aufzunehmen [2].

Dem Rechnungshof wurde der neue Auftrag erteilt, den Bemerkungen eine Denkschrift, die die hauptsächlichen Ergebnisse der Prüfung zusammenfassen sollte, und einen Bericht über die Anstände, die sich bei der Prüfung der Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit ergeben haben, beizufügen. Der Reichstag räumte sich schließlich das Recht ein, vom Rechnungshof jederzeit Gutachten über Fragen anzufordern, deren Beantwortung für die Bewirtschaftung der Haushaltsmittel durch die Behörden von Bedeutung ist.

Neben dieser erweiterten Unterrichtung des Parlaments blieb jedoch auch die Berichterstattung an die Regierung in vollem Umfange bestehen. Der Rechnungshof konnte weiterhin den Ministern die Mängel mitteilen, die er innerhalb ihrer Ressorts festgestellt hatte [3]. Ihm wurde die neue Befugnis eingeräumt, gegenüber der Regierung zu den Unterlagen für die Aufstellung des Haushaltsplans Stellung zu nehmen (§ 19 Abs. II RHO). An die Stelle des dem König zu erstattenden Jahresberichts, der die für die Exekutive bestimmten Ergebnisse in der konstitutionellen Monarchie zusammengefaßt hatte, trat nunmehr der für die Reichsregierung bestimmte Bericht nach Abschluß des Prüfungsverfahrens (§ 109 RHO) [4]. Der Reichstag hatte lediglich den Zusatz eingefügt, daß der Rechnungshof Teile des der Regierung erstatteten Berichts auch für den Reichstag und Reichsrat bestimmen konnte.

---

1) Seinen Beratungen lag dabei ein Gesetzesentwurf zugrunde, der im wesentlichen mit dem Regierungsentwurf von 1877 übereinstimmte (vergl. Begründung zum Entwurf einer RHO, Reichstagsdrucksache Nr. 4510, 1. Wahlperiode, Band 374, S. 55).

2) Vergl. Saemisch, Kontrolle, S. 62.

3) Vergl. Saemisch, Kontrolle, S. 56.

4) Vergl. Begründung zum Entwurf einer RHO, S. 52: "Das für das Haushaltsrecht seither maßgebende Oberrechnungskammergesetz von 1872 sah einen besonderen Jahresbericht an den König vor. An seine Stelle sollen die Mitteilungen an die Reichsregierung treten". Reichstags-Drucksache Nr. 4510, 1. Wahlperiode, Band 374.

Die von der Reichshaushaltsordnung vorgesehene Aufteilung der Prüfungsergebnisse an Parlament und Regierung ist nach wie vor maßgebend. Sie wurde durch das Bundesrechnungshofgesetz von 1950 nicht verändert.

Die Entwicklung des deutschen Finanzkontrollrechts ist verschieden von der des belgischen Rechts verlaufen. Der belgische Gesetzgeber hatte den Rechnungshof in revolutionärem Elan aus den bisherigen Bindungen an die Exekutive herausgelöst und ihn ausschließlich in seine Dienste gestellt. Das deutsche Parlament hat dagegen an die bestehende Ordnung angeknüpft und das Finanzkontrollrecht kontinuierlich fortentwickelt. Reichstag und Bundestag verschafften sich den ihnen gebührenden Anteil an den Prüfungsergebnissen des Rechnungshofs. Gleichzeitig behielten sie jedoch die Berichterstattung des obersten Prüfungsorgans an die Regierung bei und paßten sie den gewandelten Anforderungen des modernen Staates an.

Der Hinweis auf die für das Parlament bestimmten Ergebnisse der Prüfungstätigkeit des Rechnungshofs vermag seine Bezeichnung als Parlamentsorgan oder als Gehilfe des Parlaments daher nicht zu rechtfertigen. Die doppelte Ausrichtung seiner Prüfungstägigkeit auf die gesetzgebenden Körperschaften und auf die Regierung spricht gegen seine Zuordnung zum Gesetzgebungsorgan.

III. Die Vorlage der Prüfungsergebnisse über die Bundesregierung und die Ernennung der Mitglieder durch die Exekutive

Gegen die Annahme, der Bundesrechnungshof sei ein Hilfsorgan des Parlaments, sprechen zwei weitere Tatsachen: die Vorlage der Prüfungsergebnisse über die Bundesregierung und die Berufung der Mitglieder durch die Exekutive.

Bundestag und Bundesrat erhalten die für sie bestimmten Ergebnisse der Verfassungskontrolle nicht unmittelbar vom Bundesrechnungshof, sie werden ihnen vielmehr grundsätzlich über die Exekutive zugeleitet. Ausgenommen von der Regel, daß alle für das Parlament bestimmten schriftlichen Mitteilungen über die Bundesregierung vorgelegt werden müssen, sind nur die Rechnung des Bundesrechnungshofs und die von den parlamentarischen Körperschaften angeforderten Gutachten [1] [2].

---

1) Vergl. Bank, Zusammenarbeit, S. 527.

2) Schon das Gesetz über den Sächsischen Staatsrechnungshof vom 4. Juli 1922 hatte in § 23 bestimmt, daß der Rechnungshof dem Landtag für denselben Zeitraum, auf den sich der Rechenschaftsbericht der Regierung bezieht, unmittelbar einen Bericht über das Gesamtergebnis der Prüfung erstattete. Dieser Bericht war dem Gesamtministerium bei der Einreichung an den Landtag zur Kenntnisnahme mitzuteilen.

Die übrigen Mitteilungen, die das Hauptgewicht der für das Parlament bestimmten Prüfungsergebnisse ausmachen, die Bemerkungen, die Denkschrift und der Bericht über die Prüfung der Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit, gehen zunächst an den Bundesfinanzminister. Dieser legt sie sodann Bundestag und Bundesrat vor. Die Einschaltung des Bundesfinanzministers beruht auf § 108 RHO. Für die Übermittlung der allgemeinen Rechnung und der Bemerkungen ist sie außerdem verfassungsrechtlich gewährleistet. Der Zusammenhang zwischen Art. 114 Abs. I GG und Absatz II läßt erkennen, daß die Bemerkungen und die allgemeine Rechnung nach dem Willen des Verfassungsgebers über den Bundesfinanzminister und nicht unmittelbar vom Bundesrechnungshof den gesetzgebenden Körperschaften zugeleitet werden sollen [1].

Es erscheint nicht gerechtfertigt, den Bundesrechnungshof als einen Gehilfen des Parlaments zu bezeichnen, wenn die gesetzgebenden Körperschaften die für sie bestimmten Ergebnisse des obersten Prüfungsorgans aus der Hand der Regierung erhalten, deren Überwachung ihm für das Parlament übertragen ist.

Als letztes spricht gegen die Zuordnung des Bundesrechnungshofs zum Parlament die Tatsache, daß die Gesetzgebungsorgane keinen Einfluß auf die Auswahl und die Ernennung seiner Mitglieder haben.

Die Mitglieder des Rechnungshofs von Belgien werden durch die Abgeordnetenkammer gewählt [2]. Der Präsident, der Vizepräsident, die Direktoren und die Ministerialräte des Bundesrechnungshofs werden hingegen durch den Bundespräsidenten unter Gegenzeichnung des Bundesfinanzministers ernannt.

Die deutschen Gesetzgebungsorgane waren durchaus nicht immer von der Ernennung der Mitglieder des obersten Prüfungsorgans ausgeschaltet. Im Norddeutschen Bund und im Deutschen Reich von 1871 hatte der Bundesrat das Recht, die neuen Mitglieder des Rechnungshofs zu wählen [3]. In der Weimarer Republik war die Ernennung neuer Mitglieder durch den Reichspräsidenten an die Zustimmung des Reichsrats gebunden [4]. Der Bundesrat hat versucht, sich durch das Bundesrechnungshofgesetz wieder ein Zustimmungsrecht einzuräumen. Seine Bemühungen hatten jedoch keinen Erfolg [5].

---

1) Vergl. von Mangoldt, S. 600, Vialon, Haushaltsrecht, S. 1000.

2) siehe oben S. 20 Anm. 1.

3) § 2 des Gesetzes vom 4. Juli 1868 BGBl. S. 433.

4) Das Zustimmungsrecht des Reichsrates, das ursprünglich in § 119 Abs. III RHO niedergelegt war, ist durch die Novelle zur RHO vom 13. Dezember 1933 gestrichen worden.

5) Vergl. Anlage 2 zur Bundestagsdrucksache Nr. 1141, 1. Wahlperiode 1949 und mündlicher Bericht des Ausschusses für Finanz- und Steuerfragen vom 4. September 1950, Bundestagsdrucksache Nr. 1317, 1. Wahlperiode 1949.

Bei der Ernennung der leitenden Persönlichkeiten anderer Organe sind die parlamentarischen Körperschaften beteiligt. So wird beispielsweise der Präsident des Bundesausgleichsamts im Einvernehmen mit dem Bundesrat ernannt [1]. Für die Ernennung des Präsidenten, des Vizepräsidenten und der Mitglieder des Kollegiums der Bundesschuldenverwaltung ist durch die Reichsschuldenordnung [2] ausdrücklich die Zustimmung des Bundesrates vorgesehen. Bei der Ernennung der Mitglieder des Bundesrechnungshofs können der Bundestag oder der Bundesrat dagegen nicht mitwirken.

Die Tatsache, daß die parlamentarischen Körperschaften nur einen Teil der Prüfungsergebnisse erhalten, daß ihnen die wichtigsten Mitteilungen des Bundesrechnungshofs über den Bundesfinanzminister zugeleitet werden und daß ihnen jede Einflußnahme auf die personelle Besetzung des Bundesrechnungshofs verschlossen ist, lassen es nicht zu, den Bundesrechnungshof als ein Organ des Parlaments zu bezeichnen [3].

B. DIE GERICHTLICHEN MERKMALE DES BUNDESRECHNUNGSHOFS

Die Einordnung des Bundesrechnungshofs unter die Gerichte ist damit begründet worden, daß Stellung und Verfahren des obersten Prüfungsorgans die für die Gerichte typischen Grundmerkmale aufweisen [4].

Ausgehend von der Begriffsbestimmung, daß Rechtsprechung jede staatliche Entscheidungstätigkeit ist, die von staatlichen Organen im Rahmen ihrer Wahrnehmungszuständigkeit... unabhängig von allen anderen staatlichen Organen und... unabhängig von sonstiger Beeinflussung ausgeübt wird und in einem verselbständigten Ausspruch dessen besteht, was in Anwendung des geltenden Rechts auf einen konkreten Sachverhalt rechtens ist [5], stellt Ridder fest, mit dieser dogmatischen Begriffsbestimmung sei allein noch nicht viel gewonnen, die Einrichtung der Gerichte und ihr Verfahren seien vielmehr durch bestimmte Standards gekennzeich-

---

1) Vergl. § 312 Lastenausgleichsgesetz, BGBl. I S. 446.

2) RGBl. 1924 S. 94.

3) Zu dem gleichen Ergebnis kommen Peucker, S. 30, Blatter, S. 68, Haaser, S. 117.

4) Bei Peucker, S. 31, findet sich der Hinweis auf die Ähnlichkeit des Verfahrens der Rechnungshöfe mit dem der Gerichte. Ridder, S. 129, hat die Rechnungshöfe systematisch unter die Gerichte eingeordnet.

5) Die Grundlage für diese Begriffsbestimmung bildete die bekannte Definition Thomas, Grundbegriffe, S. 129, vergl. Ridder, S. 127, Anm. 82.

net, und erst anhand dieser Standards könne beurteilt werden, ob ein verselbständigter Ausspruch so unabhängig ist, daß es möglich sei, ihn als Rechtsprechung zu bezeichnen [1].

Zwar weist Ridder darauf hin, daß das Grundgesetz nur die Rechtsprechungsorgane als Träger der dritten Gewalt anerkannt hat, deren Gerichtscharakter zur Zeit seines Inkrafttretens unbestritten war oder die das Grundgesetz selbst als Gerichte eingeführt hat, und daß diese begrenzte Regelung der Verfassung der Einordnung des Rechnungshofs als Gericht entgegensteht. Gleichzeitig führt er jedoch aus, es handele sich hierbei um eine Fiktion des Grundgesetzes, die nur die positiv-rechtliche Regelung betreffe, begrifflich sei der Rechnungshof angesichts der übereinstimmenden Merkmale in Einrichtung und Verfahren der dritten Gewalt zuzuordnen [2].

Als typische Grundmerkmale, die Stellung und Verfahren des Rechnungshofs gemeinsam mit denen der Gerichte aufweisen und die beweisen sollen, daß das oberste Prüfungsorgan begrifflich der dritten Gewalt zuzuordnen ist, werden genannt: [3]

> der Ausspruch des Rechnungshofs gemäß § 96 Abs. I Ziff. 1 RHO, daß die Finanzgebarung der geprüften Stelle dem Haushaltsplan entsprochen oder nicht entsprochen hat und damit, ob sie rechtens oder nicht rechtens war,
>
> die gerichtsmäßig "sachliche" und "persönliche" Unabhängigkeit der Prüfer,
>
> das rechtlich geordnete Verfahren mit weitgehendem Ausschluß diskretionärer Gestaltungsbefugnisse,
>
> die gehörige Beweisaufnahme,
>
> das rechtliche Gehör des Geprüften.

Zu dem ersten Grundmerkmal ist zu bemerken, daß seine Aussagekraft gering ist. Selbst wenn die Untersuchung ergeben sollte, daß der Bundesrechnungshof ausspricht, ob die Finanzgebarung rechtens war oder nicht, vermöchte diese Aussage nicht, seine Einordnung als Gericht zu rechtfertigen. Auch zahlreiche Verwaltungsakte, wie z.B. Steuerbescheide, Bauerlaubnisse und Zwangsgeldverfügungen stellen einen Ausspruch dar, was rechtens und was nicht rechtens ist [4]. Es scheint daher nicht erforderlich, auf dieses Grundmerkmal näher einzugehen; vielmehr soll mit dem Merkmal der Unabhängigkeit der Prüfer begonnen werden.

---

1) Ridder, S. 128.
2) Ridder, S. 127.
3) Ridder, S. 129.
4) Vergl. Wolff, S. 67, dessen Ausführungen die beispielhafte Aufzählung entnommen ist.

I. Die sachliche und persönliche Unabhängigkeit der Prüfer

Die sachliche und persönliche Unabhängigkeit der Mitglieder ist mehrfach gesetzlich geschützt. Neben § 121 RHO und § 11 BRH-Ges. wird sie durch Art. 114 GG verfassungsmäßig garantiert. Die Gefahr einer Beeinträchtigung der sachlichen Unabhängigkeit droht jedoch von der einflußreichen Stellung des Präsidenten des Bundesrechnungshofs.

Die weitreichenden Weisungsbefugnisse des Präsidenten sind an und für sich beschränkt auf die Verteilung der Geschäfte, auf die Regelung der inneren Verwaltungsangelegenheiten und auf den Gang des Prüfungsverfahrens. Die Weisungen dürfen das Prüfungsverfahren des Rechnungshofs nicht beschränken und in keinem Fall den sachlichen Inhalt der Entscheidungen des obersten Prüfungsorgans betreffen (§ 126 RHO).

Schon die Bildung von Prüfungsschwerpunkten kann jedoch zu einer Vernachlässigung anderer Aufgaben führen, ohne daß die Mitglieder des Rechnungshofs, die die entsprechende Weisung empfangen, sofort klar zu übersehen vermögen, ob hier eine unzulässige Einschränkung des Prüfungsverfahrens vorliegt oder nicht. Diese Unsicherheit wird sich im Zweifel zu Gunsten des Präsidenten und zu Lasten der sachlichen Unabhängigkeit der Mitglieder auswirken [1].

Weiter noch geht das Beanstandungsrecht des Präsidenten. Er ist befugt, die Beschlüsse der Senate zu beanstanden, sofern es sich nicht um die Aufstellung einer Bemerkung handelt und sofern durch die Beanstandung nicht der materielle Inhalt der Entscheidung betroffen wird (§ 126 e RHO). Dem Präsidenten wird dadurch die Möglichkeit eingeräumt, gewisse Entscheidungen, die die Mitglieder auf Grund der ihnen garantierten sachlichen Unabhängigkeit getroffen haben, nachträglich wirkungslos zu machen. Es handelt sich wiederum um Entscheidungen, die das Verfahren betreffen. In den Verfahrensfragen liegt jedoch häufig materieller Gehalt. Außerdem kann nur durch eine Übereinkunft zwischen dem Präsidenten und dem Senat geklärt werden, ob die Beanstandung zulässig war. Bis zu dieser Übereinkunft bleibt die Entscheidung des Senats wirkungslos.

Bei dem Präsidenten eines Gerichtskollegiums wäre ein derartiges Beanstandungsrecht nicht denkbar [2]. Diese Feststellung zwingt aber zu der Überlegung, daß diese Befugnis entweder mit der verfassungsmäßig garantierten richterlichen Unabhängigkeit der Mitglieder des Bundesrechnungshofs nicht vereinbar ist und deshalb als grundgesetzwidrig unter das Anwendungsverbot des § 2 BRH-Ges. fällt

1) Vergl. Vialon, Haushaltsrecht, S. 1095.
2) Vergl. Vialon, Haushaltsrecht, S. 1101.

oder daß der Bundesrechnungshof eine besondere Behörde ist, bei der die weitreichenden Leitungsbefugnisse des Präsidenten in Verfahrensfragen ein so notwendiger Bestandteil des Prüfungsverfahrens sind, daß sie der sachlichen Unabhängigkeit der obersten Prüfungsbehörde nicht entgegenstehen.

Die Tatsache, daß die fragliche Bestimmung trotz aller verfassungsrechtlichen Bedenken nach wie vor für gültig erachtet wird [1], spricht für die letztgenannte Auffassung und läßt erkennen, daß trotz der ansonsten weitgehend übereinstimmenden sachlichen und persönlichen Stellung von Richtern und Mitgliedern des Bundesrechnungshofs wesensmäßige Unterschiede zwischen dem Aufbau des obersten Prüfungsorgans und den Organen der Rechtsprechung bestehen.

II. Die Ermessensfreiheit des Bundesrechnungshofs, seine Verfahren zu gestalten

Deutlich ist der Unterschied zwischen dem Bundesrechnungshof und den Gerichten in den Befugnissen, die ihnen zur Gestaltung ihrer Verfahren übertragen sind.

Das Verfahren der Gerichte wird in genau normierten Fällen ausgelöst, etwa durch die Klage im Zivilprozeß und im Verwaltungsgerichtsverfahren oder durch die Anklage im Strafprozeß. Der Streitstoff wird von den Parteien oder vom Staatsanwalt geordnet vorgetragen, und das Verfahren unterliegt bis zu seinem Abschluß den strengen Regeln der Zivilprozeßordnung, der Strafprozeßordnung oder der Verwaltungsgerichtsordnung. Im Rahmen dieser Bestimmungen hat der Richter nur eine sehr begrenzte Möglichkeit, durch die Prozeßleitung das Gerichtsverfahren nach seinem Ermessen zu gestalten [2]. Noch enger ist der Spielraum nach der Beendigung des Verfahrens. Im Zivilrecht ist die Ermessensentscheidung, die der

---

1) Blatter, S. 67, geht bedenkenlos von der Fortgeltung des Beanstandungsrechts aus. Peucker, S. 100, hält das Beanstandungsrecht nicht für unbedenklich, nimmt aber auch seine Fortgeltung an und empfiehlt nur, es in Zukunft aufzuheben. Vialon, Haushaltsrecht, S. 1101, nimmt gleichfalls an, daß das Beanstandungsrecht fortgilt. Ebenso Vialon, Streitfragen, S. 41. Maunz-Dürig Art. 114 Randnr. 19-20 führen zunächst aus, die Weisungsbefugnisse des Präsidenten seien durch § 2 BRH Ges. aufgehoben. Anschließend schränken sie diese Äußerung jedoch ein und stellen fest, die Unklarheiten über die Fortgeltung der Normen, die die Weisungsbefugnisse des Präsidenten gegenüber den Mitgliedern beinhalten, bedürften dringend einer Klärung.

2) Über den engen Kreis der Befugnisse, die dem Vorsitzenden in dem der Finanzkontrolle wohl am engsten verwandten Verwaltungsgerichtsverfahren zustehen, vergl. Köhler, § 103, Anm. II 2.

Richter z.B. gemäß § 847 BGB fällen kann, ein Ausnahmefall. Im Strafrecht ist den Billigkeitserwägungen des Richters etwas mehr Platz eingeräumt [1].

Im Gegensatz zu dem Gerichtsverfahren wird der obersten Prüfungsbehörde kein geordneter Streitstoff vorgelegt. Sie muß zunächst eine überaus große Menge von Rechnungen und den dazugehörigen Belegen sichten, ehe sie den sie interessierenden Streitstoff herausarbeiten kann [2].

Dieser schwierigen Aufgabe kann der Bundesrechnungshof nur dadurch gerecht werden, daß die Gestaltung des Prüfungsverfahrens weitgehend seinem pflichtmäßigen Ermessen und seiner Initiative anvertraut ist [3]. Während Umfang und Inhalt der Prüfung des Rechnungshofs durch die Generalklausel des § 4 BRH-Ges. und durch die Aufzählung der Gesichtspunkte, unter denen die Prüfung erfolgen soll, in den §§ 96, 107 und 109 RHO in einen festen Rahmen hineingestellt sind, fehlt es an einer vergleichbaren rechtlichen Ordnung für das Verfahren [4].

In den §§ 90 ff. RHO, in denen der Gang des Prüfungsverfahrens geregelt ist, finden sich nur einige Aussagen über den Ort der Prüfung, über die Vorprüfung und über die Vorlage der Rechnungen und Belege. Selbst diese wenigen Bestimmungen räumen dem Rechnungshof oder seinem Präsidenten einen erheblichen Ermessensspielraum ein. So ist die Prüfung zwar grundsätzlich am Sitz des Rechnungshofs durchzuführen, der Präsident kann jedoch die Prüfung an den Ort der rechnunglegenden Stelle oder eine dieser vorgesetzten Behörde oder aber mit Zustimmung des zuständigen Fachministers an einen anderen Ort verlegen.

Auch die Abgrenzung des Umfangs der Prüfung steht ganz im Ermessen des Bundesrechnungshofs. Die oberste Prüfungsbehörde kann nach ihrem Willen auf die Vorprüfung der Rechnungen durch die Verwaltungsbehörden zeitweise oder dauernd verzichten (§ 92 Abs. III RHO), bestimmte Rechnungen den Verwaltungsbehörden zur eigenen Prüfung überlassen (§ 93 RHO) und sogar die Prüfung der Rechnungen nach ihrem Gutdünken ganz beschränken oder auch auf die Vorlegung der Rechnungsbelege verzichten (§ 94 RHO). Damit ist es der obersten Prüfungsbehörde anheimgestellt, ganze Verwaltungszweige ungeprüft zu lassen und andererseits auf den von ihr für gut befundenen Gebieten besondere Schwerpunkte zu bilden [5].

---

1) Vergl. Peters, Lehrbuch, S. 4.

2) Vergl. Saemisch, Rechnungshof, S. 174.

3) Vergl. Peucker, S. 31.

4) Bank, Prüfungszuständigkeit, S. 211/212, kommt zu dem Ergebnis, daß die Allgemeinermächtigung, die für den Umfang der Prüfung durch § 4 BRH-Ges. ausgesprochen ist, durch das Fehlen der entsprechenden Ausgestaltung des Prüfungsverfahrensrechts beeinträchtigt wird.

5) Schulze-Wagner, S. 762.

Nicht ganz so frei ist die Stellung des Bundesrechnungshofs in der Auswertung der Prüfungsergebnisse. Er muß in den gesetzlich vorgeschriebenen Fällen Erinnerungen und Bemerkungen aufstellen, wegen der Vereinnahmung von Fehlbeträgen das Erforderliche veranlassen oder den Verwaltungsbehörden minder wichtige Verstöße mitteilen. Aber auch hier ist dem Rechnungshof im Interesse einer zweckmäßigen, der Bedeutung der Ergebnisse angepaßten Form der Auswertung ein beachtlicher Ermessensspielraum eingeräumt. Er kann, statt eine Bemerkung aufzustellen, Wahrnehmungen über Mängel in der Verwaltung in den der Regierung gemäß § 109 RHO zu erstattenden Bericht aufnehmen; bei ihm liegt die Entscheidung, ob die Verstöße und Mängel erheblich oder von grundsätzlicher Bedeutung sind, so daß eine Erinnerung aufgestellt werden muß [1]. Er kann wählen, ob er die Sach- und Verfahrensmängel schriftlich mitteilen oder durch Rücksprache an Ort und Stelle erledigen will; ihm ist es anheimgestellt, welche Maßnahmen zur Vereinnahmung des Fehlbetrages veranlaßt werden sollen oder aber von der Einziehung abzusehen, wenn es sich um geringfügige Beträge handelt oder wenn die Zurückzahlung mit unverhältnismäßigen Kosten verbunden wäre.

Die Untersuchung läßt erkennen, daß die Stellung des Rechnungshofs im Gegensatz zu den an strenge Verfahrensvorschriften gebundenen Gerichten geradezu durch die Freiheit gekennzeichnet ist, das Prüfungsverfahren nach eigenem Ermessen zu gestalten [2]. Diese Tatsache ist mit der Feststellung, die Finanzkontrolle sei ein "rechtlich geordnetes Verfahren mit weitgehendem Ausschluß diskretionärer Gestaltungsbefugnisse" nicht zu vereinbaren.

Das Gleiche gilt für das Grundmerkmal der "gehörigen Beweisaufnahme". Auch sie ist nicht rechtlich gesichert, sondern den Zweckmäßigkeitserwägungen des Bundesrechnungshofs oder seines Präsidenten überlassen. Der Präsident kann nach seinem Willen zum Zwecke der Finanzkontrolle und zu seiner Unterrichtung örtliche Erhebungen über die Kassenführung sowie über Einzelheiten der Verwaltung anordnen und außerordentliche Kassenprüfungen vornehmen lassen (§ 97 RHO). Dem Bundesrechnungshof steht es frei, ob und welche Auskünfte er einholen will und welche Akten er einzusehen wünscht (§ 98 RHO).

---

1) Vergl. Vialon, Haushaltsrecht, S. 1006.

2) Peucker a.a.O. S. 31 führt aus: "Aber abgesehen von den Verfahrensgrundsätzen der §§ 103 ff. RHO ist alles der pflichtmäßigen Initiative des Rechnungshofs überlassen, während das gerichtliche Verfahren durch Zivil- und Strafprozeßordnungen an strenge Regeln gebunden ist".
Vialon schreibt zu Art. 114: "Die ihr (der obersten Prüfungsbehörde d.V.) zugeleitete Rechnung prüft sie in Anwendung der erheblichen Gestaltungsfreiheit, die ihr die RHO läßt...", Vialon, Haushaltsrecht, S. 231.

Abweichend von den Gerichten, die in den gesetzlich normierten Fällen verpflichtet sind, Beweise einzuholen, ist auch die Beweiserhebung bei der Finanzkontrolle in die umfangreiche ermessensmäßige Freiheit des Bundesrechnungshofs eingefügt, das Prüfungsverfahren so zu gestalten, wie es einerseits der Beschleunigung und andererseits der Objektivität der Kontrolle am dienlichsten ist.

III. Das rechtliche Gehör des Geprüften

Das als weiteres typisches Grundmerkmal für die Tätigkeit der Gerichte genannte "rechtliche Gehör des Geprüften" wird für das Gerichtsverfahren durch die Verfassung gewährleistet (Art. 103 GG). Dieser Anspruch beinhaltet das Recht, sich vor der richterlichen Entscheidung zum Sachverhalt und seiner rechtlichen Würdigung zu äußern [1].

Besonders in schwierigen Fällen wird die oberste Prüfungsbehörde häufig zur Klärung des Sachverhalts und der Rechtslage eine Auskunft oder Stellungnahme der rechnunglegenden Stelle einholen. Sie kann jedoch ebensogut in anderen Fällen, wenn der Sachverhalt und die rechtliche Würdigung keiner weiteren Klärung bedürfen, sich äußern, ohne vorher die verantwortliche Verwaltungsbehörde gehört zu haben.

Eine rechtliche Verpflichtung des Rechnungshofs, vor der Mitteilung von sachlich minder erheblichen Mängeln und Verstößen, vor der Aufstellung von Erinnerungen oder Bemerkungen die rechnunglegende Stelle zu hören, besteht nicht [2]. Auch sind seine Äußerungen wegen der mangelnden vorherigen Anhörung der betroffenen Behörde nicht etwa unwirksam [3].

Daraus geht hervor, daß es ganz im Ermessen der obersten Prüfungsbehörde steht, wie weit sie aus praktischen Gründen zur Klärung des Sachverhalts und der Rechtslage den Geprüften hört; eine dem Anspruch, ausnahmslos vor allen gerichtlichen Entscheidungen gehört zu werden, vergleichbare rechtliche Regelung oder tatsächliche Handhabung gibt es bei dem Prüfungsverfahren des Bundesrechnungshofs nicht.

---

1) Vergl. von Mangoldt, S. 546.

2) Der Rechnungshof wird zwar, ehe er eine Bemerkung aufstellt, in der Regel der Verwaltungsbehörde zuvor eine Erinnerung zur Stellungnahme mitteilen. Er kann jedoch die Bemerkung, insbesondere wenn es sich um eine solche allgemeiner Natur handelt, ebensogut auch ohne vorherige Unterrichtung der Verwaltung aufstellen. Vergl. Schulze-Wagner, S. 787.

3) Im Verwaltungsprozeß ist die Versagung des rechtlichen Gehörs ein absoluter Revisionsgrund, vergl. Koehler, S. 1095.

Die Untersuchung läßt erkennen, daß schon die sachliche Unabhängigkeit der Mitglieder des Bundesrechnungshofs nicht frei ist von Beeinträchtigungen durch die weitreichenden Weisungsbefugnisse und Beanstandungsrechte des Präsidenten, daß der Anspruch auf rechtliches Gehör weder rechtlich garantiert noch tatsächlich gewährleistet und daß das Verfahren des Bundesrechnungshofs im Gegensatz zu dem an strenge Regeln gebundenen Verfahren der Gerichte durch weitgehende Gestaltungsfreiheit bestimmt ist. Daher liegt keine Übereinstimmung in den Grundmerkmalen vor, die eine begriffliche Einordnung des Bundesrechnungshofs unter die Gerichte rechtfertigen könnte [1].

C. DER BUNDESRECHNUNGSHOF - EIN ORGAN DER EXEKUTIVE ?

Würde man die herkömmliche Begriffsbestimmung, die als Funktion der Exekutive die Tätigkeit des Staates oder eines Trägers öffentlicher Gewalt außerhalb von Rechtsetzung und Rechtsprechung bezeichnet, auf den organisatorischen Bereich übertragen und bestimmen, daß als Einrichtung der Exekutive jedes Organ zu bezeichnen ist, das nicht den gesetzgebenden Körperschaften oder den Gerichten zugeordnet ist, so wäre der Bundesrechnungshof nach der bisherigen Untersuchung als eine Einrichtung der Exekutive anzusehen.

In der Tat ist der Rechnungshof verschiedentlich als ein Organ oder eine Einrichtung der Exekutive angesprochen worden, nachdem die Untersuchung ergeben hatte, daß er weder dem Träger der ersten noch dem der dritten Gewalt zugerechnet werden konnte [2].

Diese Schlußfolgerung wäre jedoch zumindest dann verfrüht, wenn festgestellt würde, daß der Bundesrechnungshof als ein von den Trägern der drei herkömmlichen Gewalten verschiedenes Organ auch außerhalb des Bereichs der Exekutive steht.

Versucht man zunächst, die Beziehungen zwischen dem Bundesrechnungshof und der Exekutive mit der Stellung zu vergleichen, die andere Staatsorgane gegen-

---

1) Zu dem gleichen Ergebnis kommen Vialon, Streitfragen, S. 9; Weichmann, S. 24; Strempel, S. 65.

2) Merkel, S. 367, prüfte zunächst, ob der Rechnungshof ein Gericht ist oder ein parlamentarisches Hilfsorgan und kam dann ohne nähere Begründung zu dem Ergebnis, der Rechnungshof sei ein Verwaltungsorgan. Den gleichen Weg schlug Strempel, S. 64 ff., ein.
In neuerer Zeit wurde der Rechnungshof dem Bereich der Exekutive zugewiesen von v. Mangoldt, S. 600. Ebenso von Maunz-Dürig, Art. 114 Rand Nr. 12, Vialon, Streitfragen, S. 11, Vialon, Haushaltsrecht, S. 1028.

über der Bundesregierung einnehmen, so ergeben sich eine Reihe von bemerkenswerten Parallelen mit der Position, die oberste Staatsorgane, insbesondere Bundestag, Bundesrat und das Bundesverfassungsgericht, gegenüber der Bundesregierung innehaben.

Bundestag, Bundesrat, Bundesverfassungsgericht und Bundesrechnungshof ist gemeinsam, daß sie eigene Verwaltungsstellen haben, die nur unter der Aufsicht und Leitung des jeweiligen Präsidenten ohne jede organisatorische Abhängigkeit gegenüber einem anderen Staatsorgan, besonders auch nicht gegenüber der Regierung und den einzelnen Ministerialressorts, die eigenen Verwaltungsgeschäfte wahrnehmen [1].

Wie die Präsidenten des Bundestags, des Bundesrats und des Bundesverfassungsgerichts in den Rechtsstreitigkeiten der Parlaments- und der Gerichtsverwaltung die Bundesrepublik vertreten, so ist seinerseits der Präsident des Bundesrechnungshofs berufen, in den Geschäften und Prozessen der Bundesrechnungshofverwaltung den Bundesfiskus zu vertreten [2].

Allen vier Präsidenten obliegt die Anstellung und Entlassung der in ihrer Verwaltung beschäftigten Angestellten und Arbeiter. Die Präsidenten des Bundestages und des Bundesrats ernennen die Beamten von Bundestag und Bundesrat und versetzen sie in den Ruhestand. Ebenso obliegt dem Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts die Ernennung der Beamten seines Gerichts und ihre Versetzung in den Ruhestand. Auch der Präsident des Bundesrechnungshofs ernennt alle Beamten mit Ausnahme der Mitglieder - sofern nicht der Bundespräsident sein Ernennungsrecht ausübt - und versetzt sie in den Ruhestand [3].

Oberste Dienstbehörde für die Beamten der vier Organe ist nicht ein Ministerium, sondern jeweils der Präsident [4].

Der Vorstand des Bundestags, die Präsidenten des Bundesrats, des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesrechnungshofs stellen die Unterlagen für die Aufstellung des

---

1) Über die Verwaltung des Bundestags siehe von Mangoldt-Klein, S. 909/910; über die Verwaltung des Bundesrats siehe von Mangoldt-Klein, S. 1044; über die Verwaltung des Bundesverfassungsgerichts siehe Geiger, S. 5; über die Verwaltungsabteilung des Rechnungshofs siehe Schulze-Wagner, S. 863.

2) Vergl. § 7 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags vom 28. Juni 1952 (BGBl. II S. 389); § 4 der Geschäftsordnung des Bundesrats vom 8. November 1950 (BGBl. S. 768); Geiger, S. 52 und 53; § 124 RHO.

3) Vergl. § 176 des Bundesbeamtengesetzes vom 14. Juli 1953, § 119 RHO.

4) Für Bundesrat, Bundestag und Bundesverfassungsgericht ist dies ausdrücklich in § 176 des Bundesbeamtengesetzes ausgesprochen. Das Gleiche gilt aber auch für den Bundesrechnungshof. Vergl. Plog-Wiedow, § 3, Anm. II 4.

Haushaltsplans selbständig fest und senden sie dem Bundesfinanzminister ein. Die Präsidenten bewirtschaften die Haushaltspläne ihrer Organe [1].

Die Haushalte von Bundestag, Bundesrat und Bundesverfassungsgericht bilden einen eigenen Einzelplan innerhalb des Bundeshaushaltsplans [2]. Außer der Bundesregierung und dem Bundespräsidialamt hat nur der Bundesrechnungshof neben Bundestag, Bundesrat und Bundesverfassungsgericht einen eigenen Einzelplan.

Die Gleichstellung des Bundesrechnungshofs mit den parlamentarischen Körperschaften und dem Bundesverfassungsgericht wird noch dadurch betont, daß der Bundesfinanzminister nach § 21 RHO verpflichtet ist, Streichungen von den Anforderungen des Bundesrechnungshofs ebenso wie die von den Anforderungen der oben erwähnten obersten Staatsorgane ausdrücklich der Bundesregierung mitzuteilen, damit das Bundeskabinett selbst bei Meinungsverschiedenheiten zwischen den vier Präsidenten und dem Bundesfinanzminister entscheidet [3].

Bei Bundestag, Bundesrat und Bundesverfassungsgericht ist für diese Regelung der verfassungsrechtliche Grundsatz bestimmend gewesen, daß ein oberstes Staatsorgan nicht von einem anderen Staatsorgan, insbesondere nicht von der Regierung und den Ministerien, organisatorisch abhängig oder ihnen unterstellt sein kann und daß deshalb die eigenen Verwaltungsangelegenheiten von den obersten Staatsorganen selbständig wahrgenommen werden müssen [4].

Das Bundesverfassungsgericht hat sich die ihm als oberstes Staatsorgan entsprechende Stellung erst erkämpfen müssen. In seiner Denkschrift vom 27. Juni 1952 hat es nachgewiesen, daß es nicht nur ein Gericht ist, sondern zugleich ein oberstes Staatsorgan des Bundes, das durch seine Verfassungsrechtsprechung unmittelbar an der Ausübung der obersten Staatsgewalt und an der Willensbildung des Staates teilhat [5]. Es hat gleichzeitig gefordert, daß seine Stellung als oberstes Staatsorgan durch eine entsprechende Regelung seiner eigenen Verwaltungsangelegenheiten anerkannt wird. Die Forderungen, die das Bundesverfassungsgericht aus seiner Eigenschaft als höchstes Verfassungsorgan ableitete, decken sich mit den oben aufgeführten Merkmalen, die der Bundesrechnungshof gemeinsam mit Bundestag,

---

1) Vergl. § 7 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, § 4 der Geschäftsordnung des Bundesrats; das Gleiche gilt aber auch für Bundesverfassungsgericht und Bundesrechnungshof. Für das Bundesverfassungsgericht siehe Geiger, S. 53. Für den Bundesrechnungshof siehe Saemisch, Kontrolle, S. 34.

2) Vergl. die Gliederung des Bundeshaushaltsplans, abgedruckt bei Vialon, Haushaltsrecht, S. 75.

3) Dem Bundesrat und dem Bundesverfassungsgericht ist das Recht durch § 21 RHO nicht eingeräumt, es wird ihnen jedoch in der Praxis des Bundes gleichfalls zugestanden. Vergl. Vialon, Haushaltsrecht, S. 478.

4) Vergl. Loening, S. 174.

5) Vergl. Denkschrift, S. 3 ff.

Bundesrat und Bundesverfassungsgericht, nachdem dessen Forderungen erfüllt worden sind, aufweist [1].

Sind aber die Vertretung nach außen durch den Präsidenten, die Ernennung und Entlassung der Beamten, Angestellten und Arbeiter durch den Präsidenten, die Aufstellung der Haushaltsunterlagen und die Bewirtschaftung des Haushaltsplans durch den Präsidenten, die Bestimmung des Präsidenten als oberste Dienstbehörde, die Zuweisung eines eigenen Einzelplans und der Anspruch, daß über Abweichungen von den Anforderungen von Haushaltsmitteln das Kabinett entscheidet, typische Eigenschaften, die mit der Stellung als oberstes Staatsorgan notwendig verbunden sind, so deutet die Tatsache, daß der Bundesrechnungshof in dieser Hinsicht den obersten Staatsorganen gleichgestellt ist, darauf hin, daß ihm gegenüber der Bundesregierung eine besondere Position zugewiesen ist, die seiner Einordnung in die Bundesverwaltung widerspricht.

Noch klarer erkennbar ist die Sonderstellung des obersten Prüfungsorgans, wenn man die Beziehungen zwischen dem Bundesrechnungshof und der Bundesverwaltung unter dem Gesichtspunkt der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Regierung für den Bereich der Exekutive betrachtet.

In einer demokratisch-parlamentarischen Staatsordnung gilt der Grundsatz, daß die gesamte Staatsverwaltung von der Staatsregierung oder von den einzelnen Ressortministern jeweils in ihrem Bereich geleitet wird, damit die Staatsregierung oder die einzelnen Minister für die gesamte Staatsverwaltung gegenüber dem Parlament die Verantwortung übernehmen können [2].

Die Bayrische Verfassung vom 2. Dezember 1946 hat in Art. 53 Satz 3 ausdrücklich bestimmt, daß "jede Aufgabe der Staatsverwaltung" einem ministeriellen Geschäftsbereich zuzuteilen ist, und in Art. 55, Ziff. 5, Satz 1 vorgeschrieben: "Die gesamte Staatsverwaltung ist der Staatsregierung und den Staatsministern untergeordnet". Das bedeutet, daß alle Staatsbehörden in die unter Leitung der Staatsregierung und der einzelnen Fachminister stehende Staatsverwaltung eingegliedert sind [3]. Das Grundgesetz bestimmt allgemeiner, daß jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich unter eigener Verantwortung leitet (Art. 65 Satz 2GG). Aber auch die Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland enthält das parlamentarische Regierungssystem [4]. Die parlamentarische Verantwortlichkeit der Minister und die ministerielle Leitung der gesamten Staatsverwaltung hängen innerlich zusammen [5]. Die Minister können die Verantwortung für die gesamte

1) Vergl. Denkschrift, S. 4, Abschnitt C Nr. 1-8.
2) Vergl. Scheuner, S. 521.
3) Vergl. Nawiasky-Leusser, S. 138, Ziff. 5.
4) Vergl. von Mangoldt-Klein, S. 1194.
5) Vergl. Scheuner, S. 521.

Staatsverwaltung nur tragen, wenn sie die Möglichkeit haben, die Tätigkeit aller einzelnen Staatsbehörden maßgeblich zu bestimmen oder zu beaufsichtigen. So macht es die Verantwortlichkeit der Minister gegenüber dem Parlament erforderlich, daß die gesamte Tätigkeit der Exekutive und alle zur Ausübung dieser Tätigkeit berufenen Behörden in einzelne Ressorts aufgeteilt werden und daß jedem Fachminister die Möglichkeit gegeben wird, auch die letzte Instanz seines Fachgebietes zu überwachen [1].

Hierbei kommt es nicht darauf an, ob die Behörden im Falle der unmittelbaren Staatsverwaltung den direkten Leitungs- und Weisungsrechten des Ministers unterworfen sind, oder ob das Ministerium bei der nur mittelbaren Staatsverwaltung auf die Staatsaufsicht beschränkt ist [2]. Entscheidend ist, daß im parlamentarisch-demokratischen Staat jede Verwaltung in der Person eines Ministers eine weisungs- oder aufsichtsberechtigte, parlamentarisch verantwortliche Spitze haben muß [3].

Die Stellung des Bundesrechnungshofs ist mit diesem Prinzip nicht vereinbar. Er ressortiert von keinem Ministerium. Kein Minister kann ihm Weisungen erteilen oder die Aufsicht über ihn ausüben. Kein Minister trägt für ihn die Verantwortung gegenüber dem Parlament. Das kommt auch darin zum Ausdruck, daß der Präsident des Bundesrechnungshofs die Rechnungen des Bundesrechnungshofs den parlamentarischen Körperschaften unabhängig von der Vorlage der Bundeshaushaltsrechnung durch den Bundesfinanzminister dem Bundestag und Bundesrat zur Prüfung und Entlastung übermittelt und daß die Entlastung der Bundesregierung nicht den Bundesrechnungshof deckt [4].

Der Bundesrechnungshof ist gegenüber der Exekutive sogar noch freier gestellt als der Träger der dritten Gewalt, die Gerichte. Während die Regierung für die verwaltungsmäßige Ausstattung der Gerichte zuständig ist und während ihr bestimmte Dienstaufsichtsbefugnisse übertragen sind, damit sie gegenüber dem Parlament die Verantwortung für den geordneten Gang der Rechtspflege und die Gewährleisung des Rechtsschutzanspruches des Staatsbürgers übernehmen kann [5], ist die

---

1) Für die Weimarer Republik vergl. v. Bieberstein, S. 525/526, für die neuere Literatur vergl. die umfassenden Hinweise bei Ipsen, S.C. 18, Anm. III, und Scheuner, S. 521 Anm. 33.

2) Vergl. Forsthoff, S. 363.

3) Vergl. Geiger, S. 5.

4) Vergl. Saemisch Kontrolle, S. 66 "Die Notwendigkeit einer besonderen Entlastung ist eine Folge der völlig unabhängigen Stellung des Rechnungshofs gegenüber der Reichsregierung", zu dem gleichen Ergebnis kommen Schulze-Wagner S. 808. A.A. Vialon, Haushaltsrecht, S. 1028 mit der Begründung, der Rechnungshof gehöre zur Bundesverwaltung.

5) Vergl. von Mangoldt, S. 528, Geiger, S. 5, Ridder, S. 124.

Verwaltung des Bundesrechnungshofs ihrer Aufsicht entzogen [1], trägt sie gegenüber dem Parlament auch keine Verantwortung für die ordnungsgemäße Gewährleistung der Finanzkontrolle [2].

Die vollständige Befreiung des Bundesrechnungshofs von jeglichen Leitungs- und Aufsichtsbefugnissen der Bundesregierung, die ihm im Hinblick auf die autonome Regelung seiner eigenen Verwaltungsangelegenheiten eine den obersten Staatsorganen angeglichene Stellung verleiht, und der folgerichtige Ausschluß aus der sich in der parlamentarisch-demokratischen Staatsordnung auf die gesamte Verwaltung erstreckenden parlamentarischen Verantwortlichkeit der Regierung und der einzelnen Minister lassen erkennen, daß der Bundesrechnungshof nicht dem Bereich der Exekutive zugeordnet werden kann.

D. DER BUNDESRECHNUNGSHOF - TRÄGER EINER VIERTEN GEWALT ?

Die Sonderstellung, die dem obersten Prüfungsorgan außerhalb der herkömmlichen Gewalten zugewiesen ist, führte zu der Feststellung, der Bundesrechnungshof sei der Träger einer eigenen, einer vierten Gewalt. Diese Ansicht ist neben den Angehörigen des Rechnungshofs selbst [3] vor allem von politischer Seite vertreten worden [4].

---

1) Es hat nicht an Bestrebungen gefehlt, die Präsidenten der Rechnungshöfe in Anlehnung an die Stellung der Gerichte der Dienstaufsicht der Exekutive zu unterwerfen. Vergl. hierzu Weichmann, S. 22. Im Gegensatz zu den abweichenden Regelungen in einigen Bundesländern sind jedoch weder der Bundesrechnungshof noch sein Präsident der Dienstaufsicht der Bundesregierung oder irgendeines Bundesministers unterworfen. Vergl. Vialon, Haushaltsrecht, S. 1079.

2) Wenn der Bundesrechnungshof den ihm durch das Gesetz auferlegten Pflichten nicht nachkommt, würde dies einen politischen Konflikt bedeuten, der nur mit politischen Maßnahmen ausgetragen werden könnte, d.h. unter anderem durch Versagung der Entlastung seitens der gesetzgebenden Körperschaften, § 108, Abs. II RHO, und schließlich durch die Einfügung entsprechender Vorschriften in den nächsten Haushaltsplan und das nächste Haushaltsgesetz; vergl. Schulze-Wagner, S. 833.

3) Vergl. die Ausführungen des langjährigen Präsidenten des Rechnungshofs des Deutschen Reichs, Staatsminister a.D. Dr. h.c. Saemisch, Saemisch-Stengel, S. 713. Die Lehre von der vierten Gewalt ist besonders von den Angehörigen des Rechnungshofs in den Jahren nach 1933 propagiert worden, vergl. Vialon, Haushaltsrecht, S. 49. Die Einstufung des Rechnungshofs als Träger einer vierten Gewalt ist nach dem Kriege wieder aufgegriffen worden von Neuschler, S. 711.

4) Bundesminister Schäffer führte in seiner Ansprache anläßlich der Einweihung des neuen Dienstgebäudes des Bundesrechnungshofs aus, Schäffer, S. 9: "Der Bun-

Die anspruchsvolle Charakterisierung des Bundesrechnungshofs als Träger einer eigenen Gewalt ist jedoch nicht so sehr das Ergebnis wissenschaftlicher Untersuchungen, als eine politische Forderung [1]. In der national-sozialistischen Zeit wurde sie von den Angehörigen des Rechnungshofs geltend gemacht, um die geschwächte Stellung des obersten Prüfungsorgans gegenüber der immer schrankenloseren Ausgabenpolitik des totalitären Regimes zu stützen [2]. In der modernen Massendemokratie besteht das Bestreben, den Bundesrechnungshof gegenüber den um die Gunst der Wähler ringenden Parteien, die die Ausgabenpolitik von Parlament und Regierung bestimmen, zu einem Wächter sparsamer Finanzgebarung zu machen [3].

Die Lehre von der vierten Gewalt entspricht nicht der wirklichen Stellung, die der Bundesrechnungshof im Staatsaufbau einnimmt. Zwar weist er in der Regelung der eigenen Verwaltungsangelegenheiten eine weitgehende Übereinstimmung mit den obersten Staatsorganen auf. Um zum Träger einer eigenen Gewalt erhoben werden zu können, müßte er jedoch ein Staatsorgan sein, das in seinem Bereich das höchste ist und das mit den anderen obersten Organen "koordiniert" ist [4], er müßte zu den obersten Verfassungsorganen gehören, auf die zur Herstellung eines Systems der checks and balances die oberste Gewalt im Staat verteilt ist [5].

Der Bundesrechnungshof ist mit den obersten Staatsorganen, der Regierung, den parlamentarischen Körperschaften und dem Bundesverfassungsgericht [6] nicht koordiniert. Er steht nicht mit ihnen in einem System der checks and balances. Es fehlt ihm an eigener Kraft und an Machtbefugnissen, um die Gewaltträger in ihren von der Verfassung gesetzten Schranken zu halten, es fehlt ihm an eigenem Gewicht, um mit Parlament, Regierung und Gerichten einen Zustand des Gleichgewichts herzustellen.

Der Bundesrechnungshof ist auch kein oberstes Staats- oder Verfasungsorgan. Nur jene Organe sind als oberste Organe anzusehen, die entscheidend an der politischen Gesamtgestaltung des Staates teilhaben, deren Entstehen und Bestehen den Staat konstituieren [7]. Der Bundesrechnungshof hat keinen entscheidenden Anteil an der

---

Fortsetzung der Fußnote 4 von Seite 94:
desrechnungshof tritt als eine vierte Gewalt nach der Gewaltenteilung im Staate neben die Gewalt der Gesetzgebung, neben die Gewalt der Exekutive und neben die Richter."

1) Vergl. Härtig, a.a.O., S. 174.
2) Über den Verfall der Finanzkontrolle im Dritten Reich siehe Heinig, Budget S. 124 ff., über die Ausgabenwirtschaft vergl. Schacht, S. 20.
3) Vergl. Hettlage, Finanzverfassung, S. 12/13, derselbe, Finanzpolitik, S. 96.
4) Vergl. Mosler, S. 247.
5) Vergl. Geiger, S. 208.
6) siehe oben S. 91.
7) Vergl. Smend, S. 88.

Gesamtgestaltung des Staates. Die Existenz des nur in dem begrenzten Kreis der Bundesverwaltung wirkenden Prüfungsorgans konstituiert nicht den Staat.

Die Lehre von der vierten Gewalt geht insofern von richtigen Voraussetzungen aus, als sie annimmt, der Bundesrechnungshof sei ein außerhalb der herkömmlichen Gewalten stehendes Organ. Die Stellung, die dem obersten Prüfungsorgan durch die gegenwärtige Rechtsordnung zugewiesen ist, rechtfertigt es jedoch nicht, den Bundesrechnungshof als einen neben den parlamentarischen Körperschaften, der Regierung und den Gerichten stehenden Träger einer eigenen Gewalt zu bezeichnen.

E. DAS ERGEBNIS DER UNTERSUCHUNG FÜR DEN BUNDESRECHNUNGSHOF

Über die Stellung des Bundesrechnungshofs im System der Gewaltenteilung kann demnach festgestellt werden, daß das oberste Prüfungsorgan des Bundes kein Hilfsorgan des Parlaments ist und kein Organ der Rechtsprechung. Die Untersuchung zeigte, daß der Bundesrechnungshof auch nicht dem Bereich der Exekutive angehört und daß er nicht die Stellung eines obersten Verfassungsorgans besitzt, das als Träger einer eigenen Gewalt mit den anderen obersten Organen in ein System der checks and balances eingeordnet ist.

Der Bundesrechnungshof ist vielmehr ein staatliches Kontrollorgan eigener Art, das keinem der Bereiche Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung zugeordnet ist, er ist ein neutrales Element, das unabhängig zwischen den Gewalten steht, ohne jedoch Träger einer eigenen Gewalt zu sein [1].

Die Verfassung selbst hat das System der Gewaltenteilung durch die Einrichtung dieses außerhalb der herkömmlichen Gewalten stehenden Kontrollorgans erweitert. Der in Art. 20 Abs. II GG verbriefte Grundsatz, daß die Ausübung der Staatsgewalt Organen der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung übertragen wird, ist durch Art. 114, der den Bundesrechnungshof als besonderes Organ der Finanzkontrolle einsetzt, modifiziert. Der Bundesrechnungshof ist ein von der Verfassung eingerichtetes ständiges Organ der Gewaltenhemmung [2], das keinem der herkömmlichen Gewaltbereiche zugehört, das jedoch als ein zusätzliches Element der Kontrolle in den Aufbau der Gewalten eingefügt ist.

---

1) Peucker, S. 32 kommt zu dem Ergebnis, daß es sich um eine Mischform handelt, d.h. eine Einrichtung, die in sich Elemente der gesetzgebenden, vollziehenden und rechtsprechenden Gewalt vereinigt.

2) Er ist verwandt mit der neuen Einrichtung des Wehrbeauftragten, vergl. Groß, S. 261. Beide sind von der Verfassung eingesetzte ständige Organe der Gewaltenhemmung, vergl. Küchenhoff, S. 122, von Mangoldt-Klein, S. 960.

SCHLUSSBETRACHTUNG

Der Bundesrechnungshof und der Rechnungshof von Belgien weisen gleichermaßen in ihrer inneren Ordnung und in der Stellung ihrer Mitglieder gewisse Merkmale auf, die dem Aufbau der Gerichte entsprechen, ohne daß sie indessen als Organe der Rechtsprechung bezeichnet werden könnten.

Beide obersten Prüfungsorgane sind aus dem Bereich der Exekutive ausgegliedert. Die Belgische Volksvertretung hat den Rechnungshof im Zuge der konstitutionellen Bewegung aus seinen Bindungen an die Krone gelöst und ihn ganz in den Dienst des Parlaments gestellt. Die Kontrolle der Abgeordnetenkammer über die personelle Besetzung und die innere Organisation des obersten belgischen Prüfungsorgans und die Ausrichtung der gesamten Prüfungstätigkeit auf die parlamentarischen Körperschaften kennzeichnen den Rechnungshof von Belgien als Hilfsorgan des Parlaments.

Die Bemühungen der deutschen Volksvertretungen, die Oberrechnungskammer und den Rechnungshof des Deutschen Reichs an das Parlament heranzuführen, sind im vorigen Jahrhundert an dem unnachgiebigen Widerstand der Krone gescheitert. Nach Abdankung des Hauses Hohenzollern haben sich Reichstag und Bundestag darauf beschränkt, den Rechnungshof aus dem Bereich der Exekutive herauszulösen und ihm eine Stellung als unabhängiges Kontrollorgan zwischen den Gewalten zuzuweisen. Die doppelte Berichterstattung an Parlament und Regierung, die Vorlage der für Bundestag und Bundesrat bestimmten Prüfungsergebnisse über den Bundesfinanzminister und die völlige Ausschaltung des Parlaments von der Ernennung der Mitglieder des obersten Prüfungsorgans lassen es nicht zu, daß der Bundesrechnungshof wie der Rechnungshof von Belgien als Gehilfe des Parlaments bezeichnet wird.

L E B E N S L A U F

Am 4. August 1930 wurde ich als Sohn des Dipl-Ing. Heinz Ruhfus und seiner Ehefrau Grete, geb. Rose, in Bochum/Westfalen geboren.

Von 1936 bis 1940 besuchte ich die Volksschule und von 1940 bis 1950 die Graf-Engelbert-Oberschule für Jungen in Bochum. Am 1. März 1950 legte ich die Reifeprüfung ab.

Nach einer halbjährigen praktischen Ausbildung bei der Westfalenbank A.G. in Bochum studierte ich vier Semester Rechtswissenschaft an der Universität München. Im Studienjahr 1952/53 hörte ich volkswirtschaftliche Vorlesungen an der Universität Denver (Colorado) in den Vereinigten Staaten. Anschließend studierte ich drei Semester Rechtswissenschaft an der Westfälischen Wilhelms-Universität in Münster. Dort hörte ich Vorlesungen der Herren Professoren Dr. Klein, Dr. Scupin und Dr. Wolff und nahm an einem Seminar von Herrn Professor Dr. Klein teil.

Am 28. Januar 1955 legte ich die erste juristische Staatsprüfung bei dem Oberlandesgericht in Hamm/Westfalen ab. Am 1. Oktober 1955 trat ich in den Vorbereitungsdienst für den höheren Auswärtigen Dienst ein. Am 2. Mai 1958 legte ich die Prüfung für den höheren Auswärtigen Dienst ab.